

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

17

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



PODER LEGISLATIVO MEXICANO, UNA CONTRAPOSICION AL SISTEMA DEMOCRATICO ESTADOUNIDENSE EN MATERIA DE JUICIO POLITICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
CLAUDIA MARTINEZ ROMERO

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO F. PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936

MEXICO, D.F.

2844712

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Siempre pensé que el apartado de agradecimientos sería fácil, y en realidad no lo es, me he dado cuenta que es la parte más difícil, porque en ella no me fundamento en teorías e investigaciones que han realizado otros estudiosos del Derecho, sino me baso en lo más primordial, la gracia que un Ser Supremo nos ha regalado a todos los humanos, el saber y ser agradecidos con todo lo que nos rodea, por lo que durante toda la vida me he considerado una persona afortunada, donde la vida al parecer me ha regalado todo, por lo que quiero agradecer en primer lugar a **DIOS NUESTRO SEÑOR** y a **MARÍA AUXILIADORA**, por permitirme tener salud, en quienes he confiado y tenido siempre conmigo.*

*A ti **MAMÁ** decirte que eres una gran mujer y madre maravillosa, un verdadero ejemplo a seguir, quiero agradecer tu apoyo siempre incondicional, el que estés siempre a mi lado y que en todo momento me has dado tu comprensión y cariño, decirte también que eres la mujer que más he admirado, que en tu amor he aprendido que existe la unión, la bondad y el perdón.*

*A ti **PAPÁ** agradecer el apoyo económico que sin medida me otorgaste y a cambio de ese apoyo tienes en tus manos el fruto de tu esfuerzo, gracias por ayudarme a realizar este objetivo, y decirte que de ti aprendí que se tiene que estudiar para siempre, gracias por ser una persona trabajadora y dedicada a su familia.*

Quiero que sepan que Dios no me pudo dar mejores padres que ustedes, decirles que he recibido la mejor de las herencias y sabiendo que no existirá forma de agradecer una vida de sacrificio y esfuerzo, quiero que sientan que el objetivo logrado también es de ustedes y que la fuerza que me ayudó a conseguirlo fue su apoyo.

*A mis primeros y verdaderos amigos **HUMBERTO, IVETT, JOSÉ LUIS, HAYDEÉ Y CELIA**, con quienes tengo muchas cosas en común, sobre todo unos padres excelentes, una infancia y adolescencia feliz, quienes todo lo entregan sin esperar nada a cambio, con quienes he aprendido que el destino no es casualidad sino elección, no es lo que se espera sino lo que se realiza y juntos hemos realizado una fortaleza que nadie debe destruir.*

*A **CÉSAR MÁRQUEZ DÍAZ**, el amor y paciencia que has tenido conmigo, y sobre todo que nunca me has dejado sola en los peores momentos, gracias por enseñarme a ver la vida con optimismo y siempre hacia delante con una sonrisa, he aprendido de ti que la vida no es fácil, por lo que se debe de poner todo lo que esté en nuestras manos para que sea como uno quiere que sea, ya que tenemos la gracia de fabricar el destino, por enseñarme a vivir el presente, para que el futuro sea mejor, mismo que deseo compartir contigo, estar a tu lado amandote, porque eres el amor de mi vida.*

*A **CARMEN ROMERO TREJO**, agradecer de esta forma su apoyo y buenos consejos, personita a la que quiero muchísimo por ser un verdadero ejemplo de lucha y superación.*

*Quiero agradecer a todos los que me apoyaron a realizar el presente trabajo, ya que gracias a su talento, dedicación y amplios conocimientos me ayudaron a concluir cinco años de estudio, muy en especial quiero agradecer a mi asesor **LIC. EMILIO PACHECO RAMÍREZ**, quien ha sido un abogado ejemplar y un excelente catedrático, hombre que se ha ganado mi cariño, admiración y respeto.*

*A mis **COMPAÑEROS DE TRABAJO**, Fernando Nape, Samuel Nader, Yolanda Kumagay y Xóchitl Mata, de quienes he aprendido que es mejor compartir los conocimientos y hasta en cierta forma es divertido trabajar, gracias por permitirme ser parte de un gran equipo de trabajo, del cual me siento orgullosa, por brindarme su amistad sin medida y sincera.*

*A mis **COMPAÑEROS DE GENERACIÓN**, agradecerles cinco años llenos de entusiasmo, estudio y compañerismo, decirles que fue la mejor etapa de mi vida como estudiante, en especial agradecer su amistad a César Ramos Pelcastre, Jelvin Sánchez Rodríguez y Susana Alfaro Parrales.*

Espero que con el presente trabajo aporte un grano de arena a México, para que las próximas generaciones vivan plenamente los principios de soberanía y democracia, con total respeto a la Constitución Política que nos rige.

ÍNDICE

CAPÍTULO I RESEÑA HISTÓRICA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

1.1 Epoca Colonial	2
1.1.1 Nueva España	3
1.1.2 Juicio de Residencia	9
1.1.3 Estados Unidos de Norteamérica	14
1.2 Epoca Independiente	15
1.2.1 Lucha por la Independencia Mexicana	16
1.2.2 Unión de las Trece Colonias	39
1.3 Revolución Mexicana	41
1.4 Epoca Contemporánea	47

CAPÍTULO II PODER LEGISLATIVO MEXICANO, FACULTADES Y ATRIBUTOS EN EL MARCO DE LA SOBERANÍA

2.1 Instauración del Poder Legislativo en México	53
2.1.1 División del Poder Legislativo	54
2.1.2 Cámara Sancionadora	56
2.1.3 Cámara de Senadores	58
2.2 Soberanía Nacional y Forma de Gobierno	60
2.2.1 Protesta de Servicio	64
2.3 Facultades del Poder Legislativo	66
2.3.1 Facultades del Congreso de la Unión	67

2.3.2 Cámara de Diputados	67
2.3.3 Facultades exclusivas del Senado	69
2.3.4 Comisión Permanente	71
2.4 División de Poderes, Poder Legislativo	71
2.5 Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, Rama Legislativa	74

CAPÍTULO III EL SISTEMA DE DESTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, CON RELACION AL JUICIO POLÍTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1 Naturaleza Jurídica del Juicio Político	82
3.2 Poder Legislativo Mexicano, Proceso de Destitución o Juicio Político	84
3.3 El Juicio Político, Causales	93
3.4 Juicio Político, Declaración de Procedencia	96
3.5 Juicio Político, Procedimiento	100
3.6 Facultad de Destitución	107
3.7 El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica en el Proceso de Destitución	108
3.7.1 El Impeachment como institución en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica	109
3.7.2 Sujetos del Juicio Político en Los Estados Unidos de Norteamérica	113
3.8 Causales del Juicio Político	115
3.9 Procedimiento	116

CAPÍTULO IV CONSIDERACIONES LEGALES Y PROPUESTAS AFINES AL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

4.1 Responsabilidades de los Servidores Públicos	121
4.2 Responsabilidad Penal	124
4.3 Responsabilidad Civil	128
4.4 Responsabilidad Política	131
4.5 Responsabilidad Administrativa	133
4.6 Distribución de Competencias, Organos del Poder Judicial de la Federación	135
4.6.1 Ejercicio del Poder Judicial de la Federación	135
4.7 Suprema Corte de Justicia de la Nación	137
4.7.1 Funciones	139
4.7.2 Atribuciones	142
4.7.3 Requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	147
4.8 Propuestas	148
CONCLUSIONES	152
LEGISLACIÓN	157
BIBLIOGRAFÍA	159

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer al lector una sinopsis del derecho comparado Constitucional Mexicano y el estadounidense en materia de Juicio Político, porque a mi criterio dicho tópico constituye una de las formas de expresión plena de la democracia dentro de un Estado de Derecho como en el que vivimos.

En el entendido de que se realiza tan solo un estudio comparativo de lo que ocurre en México con relación al Juicio Político frente al derecho estadounidense, cabe aclarar que las conclusiones a las que se llega en la presente investigación son simplemente propuestas de cambio en nuestra legislación, vislumbrando en un futuro el pleno ejercicio democrático.

Para efecto de abordar la problemática surgida entre dos sistemas totalmente opuestos desde el punto de vista comparado constitucional, se parte del supuesto de introducirse en los antecedentes del juicio político en México tomando como inicio precisamente sus bases Constitucionales que provienen del sistema norteamericano; antecedentes que tienen por objeto identificar los diversos factores que provocaron no enjuiciar al Titular del Ejecutivo por su responsabilidad, caso contrario en el sistema norteamericano en donde por siempre se instituyó la responsabilidad del presidente en el ejercicio de sus funciones, de esta forma el capítulo en cita comprende en forma sistemática los porqué de los acontecimientos antes mencionados.

Posteriormente en el segundo capítulo, ligado en forma por demás lógica al primero, se alude al Poder Legislativo en México en el marco de sus facultades y atributos así como de su soberanía, para llegar a definir a fin de cuentas que es un poder llevado a menos por sometimiento a un poder unipersonal depositado en el titular del Ejecutivo; esto frente al poder legislativo norteamericano que goza en absoluto de autonomía y poder de decisión, incluso sobrepasando en ciertos casos las propias facultades del Titular del Ejecutivo, lo que deja patente que si en el se concentra la voluntad del pueblo, esta sobrepasa los intereses unipersonales del Ejecutivo.

Como tercer capítulo, el Sistema de destitución presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, con relación a nuestro mal logrado juicio político, partiendo desde luego de la naturaleza jurídica que envuelve dicho juicio y las facultades que se tienen por el Congreso Legislativo para llevarlo a sus términos, debo aclarar que no obstante en forma aparente en dicho capítulo se establezca que el Juicio Político no es operable en México en contra del Titular del Ejecutivo, lo cierto es que de llegar a dirimirse la confusión que existe en dicho apartado Constitucional, sería factible entonces dicho Juicio Político en contra del Titular del Ejecutivo.

Finalmente se llega al cuarto y último capítulo en el que se justifica el planteamiento del tema, al indicar el estudio de lo que desde mi particular punto de vista presumo consideraciones legales y propuestas afines del Juicio Político en México, capítulo en el cual propongo la implementación del Juicio Político en contra del Titular del Ejecutivo por la responsabilidad en que este

incurra en el ejercicio de sus funciones, así como también a los funcionarios de alta jerarquía; una nueva forma de llevar a cabo dicho procedimiento por un órgano especializado en Derecho que permita transparencia jurídica y no el interés político al momento de dirimir una controversia de tal índole, es decir, me refiero a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano en el que se deposita el Poder Judicial, el acceso a la Justicia, la defensa del Derecho, la imposición de una condena; restando así facultades a un Congreso escaso de conocimiento jurídico y falto de conciencia de justicia, porque desde mi punto de vista considero que el Derecho es competencia de los órganos especializados para tal efecto y no de aquellos que por esencia representan intereses estatales o bien los del pueblo y para que esto funcionara debe garantizarse como en el sistema norteamericano el conocimiento pleno del derecho y la aplicación unilateral del mismo.

Es importante señalar que la metodología que se llevo a cabo en el presente trabajo se fundamenta en teorías establecidas por estudiosos del Derecho, documentos que versan sobre las investigaciones realizadas en el tema, así como las legislaciones que han contemplado las funciones y dirección política del ejercicio del Poder Federal, que es dividido para su desempeño en los tres poderes que lo integran, siendo esta investigación básicamente documental.

“La falta de Sanción, la falta de Responsabilidad para los Funcionarios Públicos, es una de las mayores fuentes de inmoralidad de la Administración y de la Acción Política”.

Lord Acton.

CAPÍTULO I
RESEÑA HISTÓRICA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

1.1 Época Colonial

Para conocer las instituciones en la organización política del México anterior a la invasión de los españoles, se deberá de aplicar la Ciencia Política, que puede definirse como la que estudia las estructuras de las instituciones de un país; la administración de un pueblo, de una polis, desde el punto de vista social, pues se trata de una ciencia social.

El desarrollo de la organización política humana se extiende a través de las diversas etapas en que ha sido dividida la vida humana, siendo una de estas etapas y en especial en nuestro país ha sido la época colonial, misma que dio inicio con la invasión española por el año de 1519, llegada militar y dominante encabezada por Hernán Cortes.

Es importante mencionar cómo era gobernado y funcionaba nuestro país antes de la llegada de los españoles, " era el gobierno de una Confederación de cinco reinos o federaciones de pueblos, los que a su vez se organizaban autónomamente, con gobierno propio, estaba integrada por la Gran Tenochtitlan, Texkoko, Tlakopan, Coyuhuakan e Ixtapalapa.

La confederación funcionaba con los representantes o jefes de cada federación, ellos integraban un consejo supremo, presidido por el jefe de la Gran Tenochtitlan, no eran precisamente reyes o emperadores a la manera europea como los confundieron los españoles, Tlahtoanis era su designación y con gobierno dual, de acuerdo con la filosofía aztekana de dos eternos poderes para todas las cosas, en igual forma se gobernaban las federaciones y los Kalpullis o barrios, este era una especie de municipio"¹

1.1.1 Nueva España

Hernán Cortés avanzó hacia México ayudado por cempoaltecas, totonacas, tlaxcaltecas, destruyendo a los guerreros aztecas en una emboscada, Moctezuma conocía la presencia de los españoles en el continente, supo de sus armas de fuego y de sus caballos y calculó la derrota en cualquier batalla, decidiendo utilizar la vía diplomática, por lo que al llegar Cortés a México no perdió la oportunidad de tomarlo preso hasta ser muerto dentro de su prisión en la noche de la victoria.

Ante tal situación el pueblo estaba sublevado por la matanza de sus principales, por lo que Cortés tuvo que liberar a Cultláhuac para que aplacara al pueblo, acto que no realizó, por lo que los españoles huyeron en la noche de la victoria, pasado el tiempo Cortés en 1519 regresó a Tenochtitlan con doscientos mil tlaxcaltecas, sitió a Cuauhtémoc quien era el sustituto de

¹ Campos Xavier, Historia de las Instituciones Mexicanas, p. 27

Cuitláhuac siendo este el último tlahtoani se rindió en Tlatelolco para evitar mayor masacre de su pueblo sediento y hambriento, rodeado de miles de cadáveres.

“Cuando la administración española tomo posesión del desplomado imperio azteca después de 1521, el control indígena sobre un gobierno central se perdió para siempre.”² Reducir la jurisdicción indígena a cabeceras individuales fue un paso inicial en la hispanización política; por diversas razones prácticas “el Estado Español no podía permitir que el gobierno indígena sobreviviera por encima del nivel de cabecera, por ello, los españoles crearon lazos administrativos con una sociedad indígena de masas, permitiendo que los caciques conservaran su autoridad”³.

“La principal institución política en los pueblos españoles era el cabildo o consejo municipal, estos constaban de dos cargos principales, el de alcalde y el de regidor, dos y cuatro respectivamente en cada gobierno municipal, siendo estos los que se dedicaban a la administración política de la comunidad, pero los alcaldes desempeñaban funciones como jueces civiles y penales en los tribunales locales y tenían mayor autoridad y prestigio que los regidores”⁴.

² Charles Gibson, Los aztecas bajo el dominio Español, p. 75

³ Idem

⁴ Ibid., p. 76

En la Época Colonial, el gobierno era representado por el Rey como autoridad máxima, éste delegaba funciones al Virrey ejerciendo los siguientes cargos:

1. "Gobernador de la Nueva España, que a su vez se encontraba asistido de corregidores y alcaldes mayores con los cuales se establecía el gobierno.

Presidente de Audiencia en México; tenía jurisdicción en la Nueva España y en otros gobiernos, también eran asistidos por los corregidores y alcaldes, su función principal era la de impartir Justicia.

2. Capitán general de la Nueva España, todas las provincias se encontraban subordinadas en lo militar, era asistido de Tenientes de capitán, General Militar, los cuales tenían un ámbito local de actuación.

3. Superintendente de la Nueva España, tenía a su cargo a los oficiales reales, corregidores y alcaldes, los cuales desempeñaban funciones hacendarias.

4. Vicepatrono de la Arquidiócesis de México, las diócesis sufraganeaban órdenes del clero regular, se imponía la Inquisición, se componía de parroquias regulares y seculares, desempeñando funciones eclesiásticas."

"Los gobernadores, tenían como funciones directas; representar al monarca por periodos de 3 a 5 años, además tenían también las mismas facultades que el virrey pero estaban sujetos a éste, por otra parte, tenían facultades gubernativas de carácter reglamentario y solutorio, podían expedir

reglamentos y ordenanzas; dictar resoluciones políticas y administrativas. Debido a la brevedad de su cargo procuraban más por Intereses propios que por el buen desempeño de sus funciones.

Los alcaldes mayores, surgen para administrar la justicia en las comarcas dependientes del Rey, en los puertos y reales, tenían jurisdicción civil y criminal. Para el siglo XVII las alcaldías fueron puestos vendibles con la finalidad de resolver la bancarrota del Estado y estas ventas eran temporales o a perpetuidad.

Los corregidores y alcaldes mayores, eran comisionados para realizar las visitas a sus jurisdicciones, intervenían en el cobro de sus tributos, dirigían la construcción y conservación de las obras públicas. Para poder realizar este tipo de funciones se establecieron los cabildos, que estaban compuestos por alcaldes que eran representantes de la Justicia y regidores con actividades administrativas, sus funciones variaban por la importancia que tenía cada entidad".⁵

"Los gobernadores y alcaldes indígenas, constituían tribunales para casos locales menores y los cabildos tenían cárceles en las cabeceras para arrestar a ebrios y otras personas sentenciadas por delitos; los españoles se quejaban ocasionalmente de que los alcaldes indígenas poseían solo un entendimiento limitado de sus obligaciones judiciales y que encarcelaban injustamente, por otra parte los registros de procesos judiciales indígenas indican algunas veces

⁵ *Idem*

un notable sentido de lo legal, imitando perfectamente los procesos españoles”⁶

Todos y cada uno de estos puestos eran considerados como Instituciones Políticas que regían al país.

“La Constitución de Bayona, trajo el resurgimiento del régimen municipal e instituyó la monarquía constitucional, el sistema unicameral y el poder judicial inamovible. La Constitución de Cádiz fue expedida en 1812, basándose en la segunda constitución francesa y en las Ideas de Rousseau y Montesquieu, su régimen es de monarquía constitucional, reconoce derechos individuales e ideas de soberanía popular y la división de poderes, da veto al monarca unicamerista, poder judicial integrado por alcaldes, audiencias y tribunal supremo de justicia”.⁷

El origen del constitucionalismo español fue la Carta de Gaditana de 1812, cuando el pueblo invadido por Napoleón I y traicionado por Carlos IV y su hijo Fernando VII, tomó sobre sí la defensa y organización de la nación conforme a sus sentimientos, para el año de 1812 en el Puerto de Cádiz se encargan de moldear esos sentimientos en la Ley Suprema cuyo proyecto estuvo a cargo de una comisión integrada por liberales, conservadores, diputados americanos. Las actas de las Cortes de Cádiz contenían las ideas liberales de la Revolución Francesa, pero a la vez estas llegaron acompañadas de la

⁶ Ibid p. 182

⁷ Idem

invasión napoleónica y de las vergonzosas abdicaciones de sus monarcas; la lucha por la libertad frente al invasor presenta doble propósito conjugado en esa sola idea que emprenderá España a partir de ese momento; la soberanía Nacional hacia dentro y en la vida internacional, sería la afirmación perseguida por el pueblo español lo cual culmina con la Constitución de Cádiz de 1812.

El antecedente más inmediato de Cádiz es la Carta de Bayona de 1808, por Napoleón, no dejaba sin embargo de contener muchos principios emanados de la Revolución Francesa, por ello no podía ser acogida sino fríamente por el pueblo de España, "esta ley resultaría verdaderamente la expresión de la soberanía nacional, en un bien logrado intento por hermanar las instituciones políticas tradicionales de España con el nuevo espíritu derivado de las ideas que Francia empezaba ya a exportar y que no tardó en recoger el mundo entero, en principios como el de soberanía nacional y el de división de poderes, que habría de informar muy directamente la revolución política de nuestro pueblo y a partir de los cuales, en consecuencia, México empezaría a construir su régimen constitucionalista, con las primeras imágenes en torno a la independencia del país y la necesidad de organizarlo."⁸

⁸ Cfr. Fernando López, Compendio de Derecho Constitucional Mexicano, p. 74

1.1.2 Juicio de Residencia

Como antecedente principal tenemos el caso de Hernán Cortés, cuando tuvo el cargo de Capitán General, Gobernador y Justicia Mayor de la Nueva España, pero por las ambiciones y abusos de que fue acusado, Carlos V le nombró una Audiencia sustituta en 1527 y luego envió a un virrey, nombrado en 1530, y quién llegó hasta 1535, Antonio de Mendoza, todo ese tiempo se le había tolerado a Cortés la desobediencia al Gobernador Velázquez, delito que se pagaba con la muerte, pero los regalos en oro y los relatos acomodados por Cortés suavizaron al emperador cuando fue llamado para defenderse, por lo que regresó con el título de Marqués del Valle de Oaxaca y conservó el de Capitán General.

“Dicho juicio mantenía como idea principal que todas las autoridades excepto el rey, debían responder ante la representación nacional y ante la justicia ordinaria, en su caso, de la responsabilidad en que incurrieran por violaciones a la constitución y a las leyes, así como a las lesiones de derechos”.⁹

Esta figura se encuentra consagrada en la Constitución de 1812, la cual en su artículo 261, dispone expresamente como facultad del Tribunal Supremo, conocer de las residencias de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes, esto se estableció como obligación para responder de todos los cargos que se hagan al que por su manejo ha

⁹ José Barragán, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, p. 42

adquirido enemigos y quejosos y así establecer en este sentido una igualdad ante la Ley, en consecuencia quedan sujetos al juicio de responsabilidades:

- Los miembros del Poder Ejecutivo (en ausencia del rey)
- Los secretarios de despacho.
- Todo empleado público, aplicándose las "Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos".
- Los diputados son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria, como lo establecía el Reglamento para el gobierno interior de las Cortes, del 4 de septiembre de 1813.

Por otra parte, en dicho juicio se distinguían tres tipos de responsabilidad funcionaria: la civil, la penal y la administrativa, por lo tanto es materia primordial del juicio de responsabilidades toda clase de infracciones a la Constitución o a las leyes, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor ya que todo acto de arbitrariedad de cualquier autoridad o persona pública se resuelve, en definitiva, en una infracción a la Constitución, o a las leyes y es susceptible de ser tipificado a efecto de aplicarle lo establecido en los Reglamentos sobre Infracciones a la Constitución o para hacer efectiva la responsabilidad, en virtud de "que todo funcionario o autoridad antes de tomar posesión de su cargo realizó el juramento que consiste en guardar y hacer guardar la Constitución ya que este juramento se aplica en defensa de la Constitución, reconociendo así acción popular contra el infractor, otorgando a particulares y a la misma autoridad el derecho de resistencia de que hicieron uso, con esta normativa, además de protegerse los derechos mediante el correspondiente juicio de responsabilidad, se

asegura la estructura política de la Nación (forma de gobierno e instituciones) en su más amplio sentido.¹⁰

Substanciación del Juicio de Residencia:

a) Medidas Precautorias

➤ "Suspensión Automática, aunque provisional del presunto responsable, esto por regla general, solo en casos menos graves debe instruirse el expediente y luego acordarse la suspensión, o recomendar la efectúe el rey o la regencia. Y se acusa el desafuero, es decir se suspende de sus funciones al individuo o corporaciones a quienes mande formar causa, deben por el mismo hecho, quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos.

➤ Declarar si hay lugar o no a la formación de causa de responsabilidad, con base en esto a los Magistrados y jueces, les correspondía la declaración al superior inmediato; solo para los del supremo, los regentes del reino correspondía a las Cortes. Los demás altos funcionarios como consejeros, embajadores, ministros de la contaduría, correspondían al supremo de justicia o al rey; en cuanto a los secretarios del despacho y diputaciones provisionales, corresponde indistintamente al rey la regencia, a las Cortes, finalmente por lo que respecta a los demás empleados públicos serán acusados ante sus respectivos superiores, o ante el rey o jueces competentes, cuya primera providencia será acordar la referida suspensión.

¹⁰ Cfr. Fernando López, *op. cit.* p. 47

➤ Esta medida es sobre la obligación de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones, ya que una facultad delegada a las Cortes por la Constitución de 1812 es que las Cortes quedan expeditas para hacer efectiva la responsabilidad de todo empleado público, ya sea en virtud de moción de algún diputado, ya de queja fundada de cualquier español¹¹

b) Distribución de Competencias

- De los Magistrados del Supremo de Justicia, conocerá un Tribunal especial (de residencia), nombrado por las cortes, en este habrá lugar a suplica, pero no a recurso de nulidad.
- El Supremo conocerá de las instruidas contra los magistrados de las audiencias y demás tribunales especiales superiores; de los regentes, secretarios de despacho y demás altos funcionarios, de los individuos de las diputaciones; en estos casos se admite la súplica y recurso de nulidad ante sala distinta pero del mismo tribunal.
- Las audiencias conocerán de las causas incoadas contra los jueces inferiores; se admite la súplica y recurso de nulidad.
- De los demás empleados conocerán los tribunales ordinarios competentes, se admite el recurso ante el tribunal o juez superior¹².

¹¹ *idem*

¹² *idem*

"En cuanto a los efectos, que produce la declaración de haber lugar a formación de causa y en su caso, la resolución definitiva, se pueden distinguir dos clases:

1.- Anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional.

2.- Efectos de responsabilidad que a su vez se desglosan en varias especies, ante todo, se convierte en definitiva la suspensión provisional del cargo, además recaerá sobre el responsable la inhabilitación, casi siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos"¹³.

Finalmente los que tipifican la infracción formal de la Constitución o leyes, o quebrantamientos de las normas que arreglan el proceso; o los que lesionan derechos particularmente el de la libertad individual, acarrear penas o faltas según la gravedad, en primer lugar puede entrañar la pena de muerte, o destierro, como en los delitos de conspiración, otros delitos por infracción llevan aparejada penas pecuniarias y otras meramente correccional administrativo.¹⁴

Como se ha expuesto, la responsabilidad de los residencianos, según las Leyes Castellanas e Indianas, era universal e ilimitada, sobre todo, incluso se comprende una gama de sujetos mucho más extensa, a toda autoridad o empleado, de cualquier clase, a excepción únicamente de la persona sagrada del rey.

¹³ Idem

¹⁴ Cfr. José Barragán, op. cit. p. 55

1.1.3 Estados Unidos de Norteamérica

Los delegados de la convención constitucional se apoyaron sustancialmente en la experiencia del pasado, en su tarea de crear un nuevo gobierno, tuvieron presente muchos acontecimientos importantes en el desarrollo de su gobierno constitucional, entre estos se incluyó la promulgación de documento constitucional inglés conocido como Carta Magna en 1215 y la celebración de la asamblea representativa de Jamestown en 1619. Algunas colonias americanas sirvieron también de ejemplo como formas constitucionales de gobierno, tenían sus debilidades, pero habían avanzado más que otros gobiernos de la época hacia la consecución de la libertad bajo el imperio de la ley.

"Los habitantes de los Estados Unidos, en el momento de su independencia y por algunos años después eran de origen inglés en su mayoría y aunque gran número de individuos procedían de otras naciones, todos se amoldaron al carácter anglosajón, las instituciones del país venían de Inglaterra, de allí procedía su inclinación hacia el comercio y también el orgullo de que los hace despreciar a otros pueblos".¹⁵

"El rompimiento de la dependencia que ligaba a estas colonias con Inglaterra en 1775 a raíz de la obligación que se les impuso de pagar determinados impuestos sin el consentimiento respectivo, las llevo a ser suyas las ideas de Locke, Rousseau y de Montesquieu y a unir sus cartas de

¹⁵ Obregón Esquivel, Apuntes para la Historia del Derecho en México, p. 149

concesión los principios que derivan de la filosofía política de Francia"¹⁶, de esta manera surgieron los primeros documentos constitucionales. Para el año de 1787 era patente que los estados Unidos no estaban unidos, contaban con una economía inflada, discrepancias sobre política exterior, el tema de la esclavitud y las rivalidades entre estados amenazaban no solo dividir al país, sino destruirlo.

Apenas logran su independencia las trece colonias, el estado de Virginia no vacila en dar a la práctica de sus derechos supremos y a la organización de su gobierno, la fuerza de una doctrina filosófica, "el mérito enorme de haber producido el primer documento especial, *ad hoc*, en el año de 1776, surgió primero la constitución adoptada por casi todas las antiguas colonias agrupadas en una confederación de estados. Once años después, en 1787 y frente a la insuficiencia del régimen confederativo, se cambió al sistema federal y se dicto la constitución definitiva de los Estados Unidos"¹⁷.

1.2. Época Independiente

Desde 1519 los mexicanos estuvieron tratando de liberarse de los invasores quienes nunca los tomaron en cuenta para fundirse en una sola nación, sus rebellones desde el siglo XVI han sido poderosas, aún más cuando las condiciones políticas en Europa dieron facilidades, aspiraban a la independencia no solamente los aborígenes de las múltiples tribus que

¹⁶ Jorge Sayeg, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, p. 53

¹⁷ Idem

todavía existían, sino también los mestizos y criollos o hijos directos de españoles y nacidos en el país, a este se unieron otros factores y todos integraron un conjunto de causas que se pueden dividir en:

- ❖ tradicionales como es la pobreza popular, diferencias raciales, selección de empleos y
- ❖ ocasionales como era la decadencia de España, hostilidad en Inglaterra, revolución Francesa, Independencia de los Estados Unidos, invasión de Napoleón a España, la masonería, la expulsión de los jesuitas.

Motivos y oportunidad más que suficiente para que nuestra nación luchara por su independencia absoluta.

1.2.1 Lucha por la Independencia Mexicana

A raíz de la invasión Napoleónica a España que no culminó con la consumación Iturbidista de la Independencia de México; aparece el punto de partida de nuestro pueblo hacia una vida Constitucional.

Desde el momento en que la nación Americana, tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenía oprimida, uno de sus principales objetos fue extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna.

"Al ser iniciado el movimiento de independencia por Don Miguel Hidalgo y Costilla, éste lo hace decretando la abolición de la esclavitud y ordenando la entrega de la tierra a quien la trabaja; cese a la contribución de tributos, y Morelos poco tiempo después, no se contentaría con refrendar estas medidas, sino que habiéndose sumado a la causa insurgente absolutamente compenetrado en la lucha de 1810, por encima de ser un movimiento emancipador en lo político, era toda una revolución social, provocada por el injusto sistema social y la ignominiosa explotación económica que su pueblo se hallaba sujeto durante mucho tiempo"¹⁸.

"Para el año de 1812 se dictan varias disposiciones respecto a la Institución del Juicio de residencia, siendo el más importante, el Reglamento de Justicia del mismo año, ya que su artículo 51 establecía en forma general quedaban sujetos a la residencia todo ciudadano que llegue a tener administración pública.

De igual forma establece diferentes plazos para residenciarlos, dependiendo de la instancia de la que se trate. Esta institución estaba tan arraigada en el medio, que tuvo que mantenerse tal cual había sido implantada por España, claro que con algunas modificaciones, pero que, en definitiva casi sus fundamentales principios y finalidades que perseguía se conservaron."¹⁹

¹⁸ Idem

¹⁹ Enciclopedia Jurídica, p. 2452

“Luego de la ejecución de Hidalgo y Allende, Don José María Morelos y Pavón en 1813 convocó al Primer Congreso de Anahúac, en Chilpancingo, integrado por seis diputados que designó Morelos, que debían de preparar una Constitución para la nueva nación; un reglamento previo, estableció el sistema para la elección de diputados, también contenía normas constitucionales⁷²⁰, en ese mismo año Morelos publicó **Los Sentimientos de la Nación**, documento que constituye la plataforma constitucional de México, en el que establecía 23 puntos esenciales, se mencionan solo algunos como:

Art. 1o. Que la América es libre e independiente de España y de otra nación, gobierno o monarquía.

Art. 5o. Que la Soberanía dimana del pueblo, el que solo quiere depositarla en el Congreso Nacional Americano compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número.

Los principios de soberanía del pueblo y de representación popular, los consagro en el artículo 6o.

Art. 6o. Que los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

Art. 11o. Que los estados mudan costumbres y, por consiguiente, la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, no habiendo el tiránico, sustituyendo el liberal, e igualmente echando fuera de nuestro suelo al enemigo español, que tanto se ha declarado contra nuestra patria.

En este artículo encumbra Morelos el gobierno liberal y condena por el contrario al tiránico.

⁷²⁰ Carlos Cravioto, *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, p. 33

Art. 12o. Que como buena ley que es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben de ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejado de la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Art. 14o. Que para dictar una ley se haga una junta de sabidos en el número posible, para que proceda con más acierto de algunos cargos que pudieran resultarle.

Este artículo exige a manera platónica cualidades de sapiencia en los legisladores.

"El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la Ciudad de Chilpancingo, declara solemnemente la independencia de América Septentrional, a presencia del Señor Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad; que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada, que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es arbitra para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior, para hacer la guerra y la paz y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice Romano, para el régimen de la Iglesia católica, apostólica, romana y mandar embajadores y cónsules, que no profesa ni reconoce otra religión más que la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna: que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y de sus demás dogmas y conservación de los

cuerpos regulares. Declara por reo de alta traición a todo el que se oponga directa o indirectamente a su Independencia, ya protegiendo a los europeos opresores, de obra, palabra o por escrito, ya negándose a contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar la guerra hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras; reservándose al congreso presentar á ellas por medio de una nota ministerial, que circular por todos los gabinetes el manifiesto de sus quejas y justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma".²¹

El Supremo Congreso Mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación, elevadas nada menos que al sublime objeto de sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía española a un sistema de administración que, reintegrando a la nación misma en el goce de sus augustos imprescindibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos.

En la Asamblea General Constituyente del año 1813 se dicta un reglamento con el propósito de utilizarlo para residenciar a quienes habían actuado en la dirección política del Estado. Esta asamblea se abocó al estudio teniendo en cuenta que la salud pública y el interés mismo de los residenciados claman por la brevedad y terminación de esas causas. El reglamento consta de 16 artículos, mismos que establecen el procedimiento especial para cumplir la Comisión creada al efecto; debe de emplazar a

²¹ Morelos José María, Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, 14 de septiembre de 1813, p. 1

quienes deberán residenciar con términos perentorios; pública edictos de residencia por un término de 40 días, en cuyo término todos los jueces, pueblos, tribunales, municipales o ciudadanos que se crean con derecho a reclamar por alguna vejación u ofensa particular que hayan recibido de los depositarios del poder directivo.

Como antecedente de esta época se tiene la Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814 que entre sus declaraciones menciona "...El Gobierno se instituye para la protección y seguridad de todos los ciudadanos, que la soberanía reside originariamente en el pueblo y que las atribuciones de ella son la facultad de dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas en los casos particulares..."

Esta Constitución rompía vínculos con el extranjero ya que era inspirada en principios democráticos y de descentralización administrativa. El Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, hubo de consignar de tal suerte, los principios fundamentales que emanaban del más radical planteamiento del liberalismo mexicano; en una primera parte **dogmática**, bajo la denominación de principios o elementos Constitucionales, el principio de soberanía del pueblo y los 4 derechos Clásicos como derechos fundamentales de los ciudadanos; igualdad, propiedad, seguridad y libertad. En una segunda parte **orgánica**, las dos notas características fundamentales a la forma de gobierno; una república representativa y una división de poderes.

“Los edictos eran muy importantes debido a que al iniciarse el juicio de residencia los edictos anunciados deberían ser lo suficientemente amplios para el conocimiento verdadero de las gentes del lugar”.²²

En 1820 habían decaído, hasta casi extinguirse, las actividades bélicas de los insurgentes; el restablecimiento del régimen constitucional en España y sus dominios, habían producido en México reacciones disímiles, pero de común tenía la certidumbre de que era inevitable la independencia. Para entonces en México Don Agustín de Iturbide fue designado por el virrey para dirigir la campaña del sur; elaboró, entonces un plan de independencia, en el cual tenía propósitos de unificar, para la empresa de la emancipación, a las distintas y aún antagónicas tendencias y de implantar la monarquía moderada constitucional; Iturbide se dirigió a Guerrero, a los jefes realistas, a los obispos, al Virrey, a las Cortes y al Rey, presentando su plan de acuerdo a los intereses de cada destinatario.

Iturbide haciendo su entrada solemne a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, con el ejército trigarante, consumó así la independencia nacional; lo que provocó que en un futuro inmediato lo sería del imperio Mexicano. Para entonces se instala una junta provisional gubernativa para convocar a la nación a elecciones para las Cortes o Congreso Nacional, se presentaron tres proyectos relativos a la elección y a la organización del Constituyente. El proyecto de la Comisión integrada por miembros de la Junta, proponía el sistema de la Constitución Española, con elección indirecta

²² Enciclopedia jurídica. p. 241

en tres grados y una sola cámara. El proyecto de la regencia postulaba el bicameralismo, correspondiendo a la Cámara Alta la representación del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades; y a la Baja la representación de los ciudadanos, elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes.

“El proyecto de Iturbide, también bicameralista y de elección directa, propugnaba la elección por clases o gremios. Con elementos de los tres proyectos, la Junta formó uno solo, que en parte tomó en cuenta para la elección a las clases o gremios, la estableció indirecta y dispuso que el Congreso se dividió en dos cámaras iguales. El 24 de febrero de 1822 se declaró que en él residían los tres poderes para el ejercicio de la soberanía pero que interinamente delegaba el Ejecutivo en las personas que componían la Regencia; y el Judicial en los Tribunales de Justicia, quedando así conculcado el principio de la División de Poderes que es el que garantiza las libertades públicas”.²³

“Iturbide siendo miembro del clero faltaba a los compromisos del Plan de Iguala obteniendo amargos frutos y desavenencias con el Congreso, lo cual culminó en la disolución del segundo por órdenes del primero y para octubre de 1822 Iturbide estableció la Junta Nacional Instituyente, que actuó durante el tiempo en que el anterior congreso permaneció disuelto”²⁴ integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso, esté nuevo organismo

²³ *Idem*

²⁴ Carlos Cravioto, *op. cit.* p. 27

aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución.

Para entonces ya Antonio López de Santa Anna con la revolución de Veracruz restableció el Congreso Constituyente y el 3 de febrero de 1823 expidió un Acta Constitutiva que era preliminar para el establecimiento de la federación, donde se desconocía a Iturbide. "En la proclamación de esta acta han quedado definitivamente consagrados principios en nuestras leyes y arraigados en nuestras costumbres y adoptó para el gobierno de la nación mexicana la forma de República Representativa, Popular y Federal, declarando que los Estados son libres e independientes en lo que toque exclusivamente a su administración y gobierno interior. Proclamo que la Soberanía reside radical y esencialmente en la nación; que el supremo poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositándose el primero de ellos en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, el segundo en un solo Titular que es el Presidente de la República y por último el tercero en una Corte Suprema de Justicia en tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito, sin que jamás puedan reunirse dos de ellos en una sola persona o corporación; no depositarse el Legislativo en un solo individuo; esta acta garantizó a todo hombre el derecho de que se le administre pronta e imparcial justicia y no ser juzgado por leyes retroactivas, ni comisiones especiales".²⁵

²⁵ Idem

El 4 de octubre de 1824 se expidió la Primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose el Congreso Constituyente en ese mismo año; considerando los principios de dicha acta constitutiva, en esta no se hizo más que completar la organización y darle carácter de Ley Suprema.

El sistema federativo era una novedad que no pudo comprenderse desde luego en una nación sujeta por tantos años al gobierno colonial, la cual estaba acostumbrada a obedecer ciegamente, por eso se declaró Estados Libres e independientes como si la independencia de un estado no rompiera vínculo con otro cuerpo político. Se considera que esta es una idea errónea no solo de México sino que forma parte del credo político poderoso en los Estados Unidos de Norteamérica.

Las ideas Liberales salidas del cerebro de la revolución Francesa habían impregnado la atmósfera del mundo, por todas partes las ideas de la Revolución Francesa hicieron prosélitos que exageraban cada vez más y más la doctrina de la convención. Los Reyes caían al estrépito de las armas y el más astuto de los tiranos paseaba el pabellón tricolor por cien campos de batalla proclamando los derechos del hombre. Una revolución semejante paso entre nosotros, el antiguo partido realista no podía conformarse con haber sido burlado en sus esperanzas de aprovecharse de la independencia para no aceptar las ideas liberales de la Constitución de 1824.

En otras materias el defecto de la Constitución Federal, era que se inspiraba demasiado en modelos extranjeros y no suficientemente en los problemas particulares de México, por ejemplo el problema indigenista, tanto en su aspecto de la tenencia de la tierra, como el de la educación de los indios y su incorporación a la nación, no fueron olvidados los problemas económicos, educativos y sociales, no solo los políticos eran los importantes para el México de entonces.

La aparición del federalismo en México sería el producto de la justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano después del mezquino ensayo imperialista de Iturbide y con las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa. Nuestro federalismo surgió en forma inversa a la de la unión del norte, entre nosotros no se hablaba de estados miembros que, a base de ceder una parte de su soberanía hayan logrado fundirse en uno sólo, se trata, efectivamente de un estado unitario que se transformó en estado federal al otorgar sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal dando lugar a los estados miembros.

Pese a que el federalismo era el sistema idóneo y el más acorde a nuestra realidad histórica, geográfica y política, su adopción sería objeto de encendidas pugnas.

"Cuando cayó Iturbide, el partido político que lo apoyaba, es decir el monárquico, fue también aniquilado, a consecuencia de esto surgieron tendencias ideológicas, de las que emanaron dos grupos;

a) El Liberal que propugnaba por implantar un gobierno republicano, democrático y federativo. Siendo su principal representante Don Valentín Gómez Farías.

b) El Conservador, partido que difería completamente del anterior, ya que pretendía un gobierno central, la oligarquía de las clases superiores, inclinándose después a la forma monárquica. Teniendo como representante a Don Lucas Alemán.

Estos dos grupos antagónicos lucharon agresivamente desde sus orígenes para llevar el triunfo de sus ideas. mientras tanto el Congreso Constituyente expidió las Bases para la nueva Constitución, con las que puso fin al gobierno Federal y se originaba el antecedente de un centralismo.

"Para entonces la Iglesia, el clero, los obispos estaban en contra de la Independencia, en 1834 se derrocó al gobierno federal sustituyéndolo con el régimen del centralismo, estableciendo su ley Constitucional como obligación principal la de profesar la religión católica como única permitida en el país, por lo cual el clero quiso contar con el ejército como su aliado más poderoso, pero sufrió desengaños debido a que no le proporcionó su ayuda. Con esta primera República centralista vino aparejada una profunda inestabilidad

política que dio a la patria, en el corto lapso de once años, 19 gobiernos diferentes y que desembocó en la acariciada propuesta del partido conservador, y se estableció en el país una monarquía de tipo europeo, regida por un príncipe extranjero, como única forma de resolver los profundos males que, dada nuestra incapacidad para gobernarlos por nosotros mismos".²⁶

La anárquica situación que habían creado las 7 leyes centralistas de 1836, las cuales tratan de la nacionalidad, ciudadanía, derechos y obligaciones de los mexicanos; estableció el Supremo Poder Conservador, con amplias facultades; Poder legislativo, sus miembros trabajaban en cuanto a la formación de leyes; Organización el Supremo Poder Ejecutivo, que se deposita en un supremo Magistrado, que recibiría la denominación de Presidente de la República estando en su cargo 8 años; La Organización del Poder Judicial de la República se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Supremos de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y Juzgados de Primera instancia; se establece la división territorial y gobierno interno de sus pueblos, creando los departamentos, que se dividirían en distritos y estos a su vez en partidos; se establece que las variaciones de las leyes constitucionales solo podrán hacerse 6 años después de su publicación.

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes del cambio de sistema, con el nombre de representaciones,

²⁶ *idem*

caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares. La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia ayudaban a fermentar la inquietud, lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros extranjeros parecían acentuar las divisiones internas. Comenzó el año de 1840 en medio de encrespada controversia acerca de las reformas Constitucionales, para mediados de ese año estalló en la capital de la República un movimiento federalista a cuyo frente se puso Gómez Farías y que después de apoderarse de la persona del presidente Bustamante y del Palacio Nacional, provocó que la Cámara de Diputados se ocupara de las reformas a la Carta Magna de 1836, para lo cual tuvo en cuenta el Proyecto de Reforma, en el que se hace hincapié en que desaparezca el Poder Conservador²⁷.

“Debido a la inestabilidad del gobierno, el 28 de septiembre de 1841 expidieron los jefes y oficiales del ejército el acta conocida con el nombre de Bases de Tacubaya, por las que se declara haber cesado los poderes supremos, de igual forma quisieron crear Constitucionalmente el régimen militar como poder supremo. Estas bases traen de nuevo al poder a Santa Anna, señalando la necesidad de convocar un nuevo Constituyente, a fin de elegir un presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, esto como consecuencia de la anárquica situación que había creado las 7 leyes centralistas de 1836, pero estas bases no resolvían, sino solo aplazaban las

²⁷ *Idem*

diferencias en cuanto a la forma de gobierno que separaba a los federalistas de los unitarios".²⁸

En diciembre de 1842, el Presidente de la República Don Nicolás Bravo hizo la designación de los notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa los cuales debían elaborar las Bases Constitucionales.

Para 1843 el gobierno provisional sancionaba las bases orgánicas acordadas por la Junta Legislativa, estas bases llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la Carta de 1836, pero solo para dar mayor fuerza al Ejecutivo, brote Constitucional que fue una reacción en contra de los principios liberales que amenazaban con resurgir las prácticas antidemocráticas, ya que el código de 1843 fue la expresión de las prerrogativas de que disfrutaban el clero y el ejército, de este último muy especialmente ya que varios militares bajo el amparo del instrumento Constitucional se disputaron el despótico ejercicio del poder en esa época. Pero a fin de cuentas las bases orgánicas no satisficieron a nadie, ni siquiera a la clase militar, que aliada al clero y a las demás clases privilegiadas trataban de desconocerlas por medio de una serie de cuartelarios, que no venían a ser, en suma, sino la egolátrica expresión de otra serie de ambiciones personales, la cual ya estaba en la puerta y que exigiría, sobre todo la sólida unión de sus jefes y fuerzas militares en torno a la defensa, frente a las amenazas que venían del exterior.

²⁸ *Idem*

Era tal la desorganización política que nos deparó el centralismo y que tanto se había acrecentado, que llegó a juzgarse en ese momento, que mientras no se expidiese la nueva Ley Constitucional debería ser restablecida la Constitución de 1824. Dicha determinación fue tomada por el Congreso Constituyente de 1846 ante la amenaza de la invasión Yanqui y el peligro inminente de dejar inconstituido al país, la cual ya estaba en la puerta y que exigiría, sobre todo la sólida unión de sus jefes y fuerzas militares en torno a la defensa, frente al peligro que venía del exterior.

“La hacienda pública continuaba en bancarrota, la guerra de castas se encendía en el norte, en Yucatán y en los límites de San Luis y Querétaro, los filibusteros se aventuraban por varios rumbos, animados por el precedente de Texas, los levantamientos se sucedían con planes y pretextos diversos; la desunión cada vez más acentuada entre los estados y los poderes del centro relajaban el sistema federal.”²⁹

A principios de 1854 surgió el Plan de Ayutla, esto como respuesta a la anarquía sometida por el santanismo; el coronel Florencio Villareal proclamaba y firmaba en primer término un nuevo plan, desconociendo el poder de Santa Anna, para restituir el país después de lo inestable que se encontraba. Este Plan es dividido en dos partes:

²⁹ Tena Felipe, Leyes Fundamentales de México, p. 478.

1.- En su artículo primero consideraba como peligro constante el hecho de que Santa Anna ostentara el poder, porque limitaba las libertades públicas, y condenaba el poder absoluto que venía ejerciendo.

2.- Tenía por objeto integrar un nuevo régimen; contenía algunos de los puntos más importantes del ideario de los puros; se prevenía en ella el nombramiento de un Presidente interino, con amplias facultades para atender a la seguridad, independencia, administración nacional, y para convocar al congreso constituyente encargado de constituir la nación de un modo estable y duradero, bajo la forma de República Representativa y Popular.

Al triunfo del movimiento nacido con el Plan de Ayutla, la Junta de Representantes de las entidades políticas integrantes de la República, designó a Juan Alvarez, presidente interino, ya para 1856 se iniciaron las sesiones del nuevo Congreso Constituyente, con la asistencia de Ignacio Comonfort, el cual había sustituido a Juan Alvarez.

La nueva administración hubo de hacer frente a varios brotes rebeldes, que parecían reflejar las diversas inquietudes de nuestra historia independiente. "En el aspecto legislativo, Tres Leyes expedidas por el Presidente en uso de sus facultades que le otorgaba el Plan de Ayutla, iniciaron la obra de la reforma. La ley Juárez sobre administración de Justicia del 23 de noviembre de 1855, suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes. La Ley Lerdo del 26 de junio del 1856, sobre desamortización de fincas rústicas y

urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas, dispuso que se adjudicaran tales fincas a sus arrendatarios o al mejor postor, excepto los edificios destinados inmediata y directamente al objeto del instituto. La Ley de Iglesias del 11 de abril del 1857, que señaló los aranceles parroquiales para el derecho del cobro de derechos y obvenciones, previno que en los bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros de los pobres no se llevaran derechos algunos, entendiéndose por pobre el que no dispusiera más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia".³⁰

" El gobierno provisional recae a la caída de Santa Anna; la Constitución que se refirió al Plan de Ayutla, rigió un Estatuto Orgánico Provisional, obra de José María Lafragua, que vino a patentizar el moderatismo del gobierno sustituto emanado de las reformas que hiciera el Plan de Acapulco al de Ayutla original. El 5 de febrero de 1857, después de ocho meses de acalorados debates, fue jurada la nueva Constitución, siendo promulgada el 11 de marzo del mismo año.

Bajo la presión de los pronunciamientos que estallaban por todas partes, el Congreso concedió facultades extraordinarias al ejecutivo, que prácticamente prorrogaba la dictadura."³¹

" La Constitución de 1857 (constitución republicana) establece cinco materias fundamentales, las cuales caracterizan a esta Constitución:

³⁰ Ibid., p. 491

³¹ Ibid., p. 605

1.- Derechos del Hombre

Igualdad, libertad, seguridad y propiedad.

De manera profundamente dogmáticas, reconociéndolos como base y objeto de las instituciones sociales, la garantía contra la ilimitada suspensión de los propios derechos del hombre.

2.- Soberanía y Representación

Se establecen los principios democráticos fundamentales; republicano, representativo, y común denominador de ambos, el de la soberanía del pueblo, pues siendo la soberanía a los pueblos lo que la libertad a los hombres, se declara por tanto el sufragio universal.

3.- Federalismo

Ante el fracaso centralista acabado de padecer, se confirma la forma federal como la más conveniente a nuestras instituciones, se establecen en consecuencia, dos ordenes de gobierno, general y local, según se trate de los gobiernos propios de cada una de las entidades federativas o del gobierno único de la República entera.

4.- Supremacía y Control

La carta del 57 recogió y estableció ya en sus características esenciales, y como medio de garantizar la supremacía de dicha ley fundamental sobre los demás ordenamientos legales, al juicio de amparo. Se suprimía definitivamente en ella, en efecto, el control político, que anulado directamente las leyes opuestas a la Constitución, ponía en lucha perpetua a los poderes federales entre sí y con las legislaturas de los estados, y se consagra exclusivamente dicho sistema de control judicial.

5. División de Poderes

Se dividen para su ejercicio en: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La etapa Constitucionalista por último, es la que conjugando tanto el aspecto político como el social de la lucha, los cuales canaliza en una sola corriente revolucionaria".³²

"Por varios conceptos la Guerra de Tres Años es continuación de la de Ayutla y representa el despliegue total de su espíritu, en su aspecto exterior se caracteriza por un levantamiento popular que, improvisando jefes militares, se enfrenta al jefe de línea.

Otra faceta importante a observar era la actitud de los parlamentarios, del Congreso que se había disuelto durante la lucha y parte del cual nada había contribuido al triunfo, pero, que una vez, logrado este, reclamaba no solo participar en el gobierno, sino decidir por sí solos cuánto debiera hacerse. Sentíanse ellos los destinatarios de la salvación de la nación, los padres togados, que con su sapiencia y gallardía parlamentaria, y su encendida oratoria acertarían en las decisiones a tomar."³³ Por debajo de todo esto, en el sustrato interno del país, yacía el problema económico, aquel que había llevado a suspender el pago de la deuda exterior y ocasionando la intervención. El país requería antes de otra cosa, mejorar su economía, organizar la hacienda pública y encontrar las vías que le permitieron

³² Jorge Sayeg, *op. cit.*, p.110

³³ Enciclopedia Salvat Editores, Historia de México, p. 2138

encausarse hacía una vía de franco y seguro desarrollo, tarea ardua a la que se enfrentaban los restauradores de la república, Juárez, Lerdo e Iglesias principalmente.

En 1958 llega Benito Juárez al gobierno, para los liberales el problema fundamental de la vida política mexicana era el poder del clero; poder espiritual sobre la masa campesina y poder efectivo a causa de sus enormes riquezas, para neutralizarlo, Juárez lleva a cabo una reforma varias veces emprendida y abandonada: la secularización de los bienes del clero, al mismo tiempo toma otra medida del mismo carácter, se autorizan todos los cultos, se secularizan los cementerios y se establece el matrimonio civil.

Las fuerzas reaccionarias no permanecieron indiferentes, en diversos lugares se resisten a la autoridad de Juárez. Por otra parte Francia e Inglaterra miraron con malos ojos la reforma juarista y Estados Unidos de Norteamérica presiona para obtener de México, Baja California, por tal motivo estos tres países acordaron reunirse para exigir el pago de la deuda, a pesar de la presión que se quería interponer ante México, los representantes de Inglaterra y España, lograron llegar a un acuerdo, por lo cual decidieron reembarcar sus tropas, pero las francesas quedaron en Veracruz, donde Napoleón III apoyado de los conservadores mexicanos que aspiraban al establecimiento de la monarquía, rompió sus relaciones con el gobierno de Juárez y ordenó la invasión de su territorio, tras de sostener numerosas luchas, el gobierno federal tuvo que abandonar la ciudad y los invasores ocuparon la mayor parte del país. Poco tiempo después se convirtió la

república en un imperio, cuya corona ciñó Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria; breve fue el reinado del príncipe austríaco y trágico su fin ya que se mantuvo en el trono mientras Napoleón III pudo darle apoyo militar.³⁴

“ Tras la caída del imperio, Juárez volvió al poder y en el mes de agosto de 1867 apareció la convocatoria a elecciones, en la cual siendo Juárez Presidente, su ministro y consejero Sebastián Lerdo de Tejada, proponían a la nación, para que esta las apoyara en un plebiscito, una serie de reformas a la constitución cuya finalidad era afianzar la paz y consolidar las instituciones, estableciendo el equilibrio de los poderes supremos y el ejercicio normal de sus funciones, las reformas que proponían eran las siguientes:

1. Establecimiento de un Senado que contuviera los excesos y desbordes juveniles de los diputados, celosísimos de sus funciones y envalentonados por su poder. Se trataba de elegir un grupo que por su mayor edad y experiencia política moderara la demagogia tribunicia, la oposición irreflexible, la falta de cooperación con el ejecutivo y la polarización dañosa de intereses muy diversos que dificultaban la acción gubernativa.
2. imponer el veto del presidente a las disposiciones del Congreso, veto que solo podía anularse cuando votaran en contra dos tercios de los diputados.
3. Restringir una de las facultades de la Diputación Permanente para convocar a sesiones extraordinarias. Se quería evitar una intensa agitación política provocada por los congresistas, misma que no convenía al ejecutivo.

³⁴ idem.

4. Variar la forma en que el presidente de la República podía ser sustituido en ausencia también del presidente de la corte que por ministerio de Ley debía ocupar su lugar.

5. Devolver al clero el uso de sus derechos cívicos, más concretamente el derecho de voto que la legislación reformista le impedía ejercer. Se trataba de un acto de conciliación, de atraer a ese fuerte grupo a la acción política, incorporarlo en el libre juego democrático para cerrar heridas y evitar una división ideológica peligrosa para el país."³⁵

" El triunfo sobre los conservadores y los imperialistas consolidó el poder de los liberales como partido, sobre todo el de Benito Juárez, quien en algunas ocasiones sobrestimando la necesidad de actuar centralizadamente, prescindió de la democracia interna en el seno del partido y de los procedimientos Constitucionales ante la nación, asumió la máxima autoridad considerando que la paz era imprescindible para la obra de transformación y consolidación que el país necesitaba. Con estas características se anticipaban las formas que el poder republicano tomaría durante los períodos siguientes, lo cual representaba las dos etapas de la época que se podría llamar reconstructiva; la república restaurada (1867 - 1876) y el Porfiriato (1876 - 1910)."³⁶

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Ibid.*, p. 2139

1.2.2 Unión de las Trece Colonias

Hacia la época de la Guerra de Independencia, varios estados americanos establecieron gobiernos Constitucionales. En 1777, Jonh Jay de Nueva York contribuyó a la elaboración de una constitución para su estado, intervino en la redacción de la Constitución, Jonh Adams con la finalidad de adoptarla para su estado, de esta forma es como los delegados de la convención de Filadelfia se sirvieron de muchas ideas y expresiones contenidas en las constituciones respectivas de estos estados, recurriendo los delegados a sus propias experiencias, se dio comienzo en esta convención con el Plan de Virginia, en el cual se proponía el establecimiento de una legislatura con dos cámaras: la cámara baja (cámara de representantes) sería elegida por el pueblo, mientras que la alta (el senado) sería elegido por la primera, la representación en la legislatura se basaría en la población por habitantes libres de cada estado; un ejecutivo sería elegido por la legislatura y una judicatura independiente. Este plan tuvo la objeción en cuanto a la ventaja que tendrían los estados grandes sobre los pequeños.

El Plan de New Jersey, apoyado por los estados más pequeños, mantenía la esencia de los artículos de la confederación pero cedía al congreso la capacidad de imponer impuestos y el control del comercio. Proponía una legislatura de una cámara con representación igual para cada estado, un órgano ejecutivo elegido por la legislatura y uno judicial nombrado por el poder ejecutivo, tomando en cuenta estos dos planes los delegados acordaron tener una legislatura con dos cámaras, poder legislativo y judicial

conforme al Plan de Virginia, pero ninguno de los bandos quería ceder respecto al problema de la representación.

El siguiente punto importante se concedía al poder ejecutivo, varios delegados favorecían un consejo de ejecutivos en vez de una sola persona, y el período de duración del puesto fue propuesto para 4, 7 y 10 años, pero se estableció tener un solo ejecutivo elegido por el congreso para desempeñar el cargo durante siete años sin posibilidad de reelección, para el 17 de septiembre de 1787 la convención tuvo una última reunión, en la cual los delegados aceptaron que la constitución quedara como estaba y se ordenó proceder a su impresión.

Al tiempo en que el texto de la constitución era dado a conocer por la prensa de todo el país, el 20 de septiembre fue presentada al congreso, para ratificar dicho documento, pero la controversia aún rodeaba la documentación; conforme la asamblea iniciaba sus debates, surgió una clara definición de dos partidos. El primero los Federalistas, apoyaban la constitución y lo que está representaba, por lo que instaron a los estados a su ratificación. La oposición, los antifederalistas, estaban en contra de todos lo que amenazara los derechos individuales de los estados. Los federalistas quizá nunca habrían conseguido la ratificación en varios estados importantes, sí no hubieran prometido apoyar la introducción de enmiendas a la constitución, estas últimas fueron redactadas para proteger las libertades individuales contra las posibles disposiciones injustas del gobierno nacional.

James Madison encabezó al nuevo congreso al proponer enmiendas, sugirieron 15 de las cuales 12 fueron aceptadas por el congreso, mismas que fueron sometidas a aprobación, dichas enmiendas se conocen como Declaración de Derechos, con estos derechos los estadounidenses obtuvieron los derechos básicos entre los que se encuentran la libertad de expresión prensa y culto, el derecho de elevar peticiones al gobierno para que sean ratificados sus agravios, la protección contra el cateo y secuestro, la libertad de reunión, el derecho a juicio por un jurado y justa compensación por la expropiación en bien público, por lo que en consecuencia la constitución de los Estados Unidos contiene leyes fundamentales de la nación, establece la forma de gobierno nacional y define los derechos y libertades del pueblo estadounidense, especifica los objetivos de gobierno y los métodos para alcanzarlos, con el fin de organizar un gobierno nacional fuerte para los estados de la Unión Americana.

1.3 Revolución Mexicana

La palabra revolución proviene del latín *revolutio-onis*, paso sucesivo de un cuerpo a otro, es decir, todo movimiento violento llevado a cabo con la participación del pueblo, con objeto de modificar las estructuras fundamentales como son las jurídicas, políticas, sociales o económicas de un estado, siempre y cuando triunfe la causa, pues de lo contrario se hablaría de motín, asonada, subversión del orden; si como sus promotores no pasarán de ser agitadores y delincuentes del orden común.

Entendemos por revolución "la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado, que tiene por origen querrelas de personas o de fracciones y por objeto el apoderamiento del mando, sin mudar el régimen jurídico existente, antes bien invocando como pretexto el respeto debido al mismo."³⁷

"No serían solamente las continuadas elecciones del dictador Porfirio Díaz, las que hubieran de desembocar en el estallido de un movimiento revolucionario, sino que este se debió, en mayor medida, a la larga injusticia social que incubó y desarrolló el porfirismo, mismo que se identifica concretamente con la existencia de las haciendas, donde los peones eran maltratados, así como los sucesos de Cananea y Río Blanco; era tiempo también en el que se sorteaban las dificultades y fricciones con Estados Unidos de Norteamérica, así como movimientos revolucionarios internos."³⁸

Para finales del siglo XIX, ante la posibilidad de que Díaz abandonara el poder, comenzaron a organizarse grupos políticos, pues los partidos tradicionales estaban muy conculsionados en virtud de la hábil tarea de descomposición que Díaz había logrado hacer de ellos.

Podemos mencionar que cuatro son las etapas que se distinguen dentro de nuestro complejo movimiento revolucionario:

³⁷ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p. 65

³⁸ Idem

“La primera de ellas Etapa Precursora o Magonista, comprende los comportamientos políticos de oposición a la dictadura que se dio en la primera década.

La oposición abierta de los antireeleccionistas con sus dos principios fundamentales Libertad de sufragio y no reelección; y la división que germinaba entre los porfiristas, había provocado en el año de 1908 un clima de agitación que no podía pasar inadvertido para el régimen.”³⁹

En 1910 debía renovarse el gobierno, y se opuso a la candidatura de Porfirio Díaz un hombre que comenzaba a tener gran prestigio popular. Francisco I. Madero, que sin embargo, fue derrotado en las elecciones. A pesar de ello un movimiento político comenzó a gestarse y a ganar terreno y poco a poco cobró carácter de revolución social, dando inicio así a la Segunda Etapa Política o Maderista.

Francisco I. Madero, formuló en San Antonio Texas, el Plan de San Luis Potosí, en el que señalaba;

“a) Nulidad de las elecciones acabadas de efectuar y consiguientemente desconocimiento del gobierno existente

b) Restitución de tierras a los campesinos despojados

³⁹ Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, p. 723

c) Que para el 20 de noviembre el pueblo se levantara en armas y que en esfuerzo constante triunfen los ideales de libertad y justicia.”⁴⁰

Madero en su plan decía “los mexicanos no estamos acostumbrados a sufrir una tiranía, desde que conquistamos nuestra independencia, nos oprime de tal manera que ha llegado a hacerse intolerable. En cambio de esa tiranía nos ofrece la paz, pero una paz vergonzosa para el pueblo mexicano, por que no tiene por base el derecho, sino la fuerza; porque no tiene por objeto el engrandecimiento y prosperidad de la patria, sino enriquecer un pequeño grupo que, abusando de su influencia, ha convertido los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales.”⁴¹

“Tanto el Poder Legislativo como el Judicial, están completamente supeditados al Ejecutivo, la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, pero de hecho en México, se puede decir que constantemente reina la ley marcial; la justicia en vez de impartir protección al débil solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte”.⁴²

Tomando en cuenta lo señalado anteriormente se observa que desde esa época, nuestra Constitución ha sufrido de innumerables violaciones a sus

⁴⁰ Jorge Sayeg, *op. cit.*, p. 121

⁴¹ Felipe Tena, *op. cit.*, p.732

⁴² *Ibidem*, p. 733

principios con la diferencia que actualmente no reina la ley marcial como en tiempos de la revolución, pero existe una figura que se puede nombrar como presidencialismo y que su finalidad es solo mantener vivo un sistema político, olvidándose de los principios fundamentales que han quedado plasmados en la Constitución.

Al inicio de 1911 la Etapa Social, también llamada Zapatista, en donde la revolución ya era un hecho, el gobierno de Díaz no pudo hacerle frente y temió la intervención de Norteamérica, ante tal situación, se llamó a elecciones y triunfo en ellas Francisco I. Madero, pese a su prestigio la situación se volvió caótica, entonces operaba una profunda y verdadera revolución, varios generales se sublevaron y procuraron actuar por su cuenta y alguno de ellos, Zapata, canalizó las más radicales aspiraciones de la población indígena.

De igual forma se suscitaron nuevos planes como el de Plan de Ayala, creando una Junta Revolucionaria, en la que desconocían a Madero, reconociendo como Jefe de la Revolución Libertadora al ilustre Juan Orozco, Madero frente a la situación se sintió impotente y renunció en 1913, de ahí en adelante se modifica sustancialmente la situación jurídica, por renuncia del presidente y del vicepresidente sustituyendo al primero Victoriano Huerta de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución de 1917 quedando el gobierno en manos de Huerta, que se propuso restablecer el orden mediante las armas, pero la conmoción era demasiado profunda, levantándose contra él, Zapata, Villa, Obregón y Carranza, todos jefes de prestigio, teniendo la

revolución un marcado carácter popular, creándose el Plan de Guadalupe, en el que desconocen a Huerta como Primer Jefe del Ejército, y nombran a Venustiano Carranza, donde él mismo se denomina "Constitucionalista", y éste con el pretexto de restaurar una Constitución que estaba violando y que después iba a derogar, salvándolo moralmente el hecho de que iba a cumplir una misión consignada en la enérgica expresión de Ihering: "Sobre el derecho está la vida y cuando la situación es en realidad un estado de necesidad político, la disyuntiva entre el derecho y la vida se agudiza y la decisión entonces, no es dudosa, el poder sacrifica al derecho y salva la vida";⁴³ también al obtener la presidencia, procuró establecer en pequeñas propiedades a los campesinos, indios en su mayoría, extendió la instrucción primaria a las regiones más alejadas y se confiscaron los bienes del clero.

Para 1916, Carranza manifiesta que es necesario reformar la Constitución diciendo en su mensaje como Primer Jefe ante el Constituyente que la Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la condición de la protección de lo que se reserva a otro; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representante, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de una sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, puesto que ni por un momento hay que perder de vista que el Gobierno tiene que ser

⁴³ Felipe Tena, Derecho Constitucional Mexicano, p. 71

forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones, sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.⁴⁴

La actitud legalista de Carranza, adoptada por error o como táctica, se inició con su levantamiento, que pretendió justificar el amparo de la Constitución del 1957, se ratificó en todos los decretos del periodo preconstitucional, en los cuales siguió invocando aquella Constitución y llegó hasta el constituyente de Querétaro, ante el que propuso, no una nueva Constitución, sino una serie de reformas a lo anterior. Pero en la asamblea de ese entonces, triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución al expedir, en lugar de las reformas, otra Constitución que dejó insubsistente la de 1957. De esta forma es como se establece y se prevé un cambio para la vida Constitucional de México.

1.4 Epoca Contemporánea

Externó finalidad el Plan de Guadalupe, al ser firmado por el grupo de jefes y oficiales que estaban a las órdenes de Carranza, también se menciona que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial han reconocido y amparado en las leyes y preceptos Constitucionales al general Victoriano Huerta. El 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe, uno en cuyos considerandos expresó que la rebelión de Villa tenía el propósito de frustrar el triunfo completo de la revolución, impidiendo el

⁴⁴ *Ibid.* 479

establecimiento de un gobierno preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país, todas las leyes encaminadas a establecer la igualdad entre los mexicanos, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz, legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, minero y en general las clases proletarias, estableciendo la libertad municipal como institución constitucional, bases para un nuevo sistema de organización del poder judicial independiente, tanto en la federación como en los estados, revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas, disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma, revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio, reformas al procedimiento judicial con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de la justicia, revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.

“A fin de cuentas lo que pretendió ser una reforma a la Constitución de 1857, resultó ser una nueva Constitución, ya que los aspectos antes mencionados, mismos que recayeron en los artículos 3, 27, 107, 115, 123 y 130, que salpicarían al resto del articulado. Aunque en 1917, subsistía gran

parte de los preceptos que integraban la Carta del 1857, la ideología Constitucional de esta nueva carta, se calificaba como socio-liberal, es así que el contenido de la nueva Constitución, aparecía bajo esa dualidad, la que lleva a establecer derechos públicos individuales, de la misma que la hace proteger al débil y tutelar al desamparado, mediante esa serie de derechos sociales que a partir de ese momento mexicano, empieza a constitucionalizarse en el mundo entero y que lleva a la propia asamblea constituyente a caracterizar la nueva filosofía constitucional emanada de dicha esencia socio-liberal, como una Democracia Social.⁴⁵

Quedó así integrada la estructura Constitucional de México, a los derechos del hombre, que el espíritu positivista del Constituyente de 1917, trocará en garantías individuales, se sumaron las garantías sociales; fundamentalmente a los aspectos agrario y obrero, sin que ambas impliquen exclusión de ninguna especie, sino por el contrario, correlativa complementación, el Sistema Federal, cuyo rechazo tan funestas consecuencias nos trajeran, fue confirmado en 1917, con el obligado sistema de división de poderes, que más que una división, sería una distinción y colaboración entre ellos, la separación entre el estado y la iglesia, se estableció con franca supremacía de éste sobre aquella, los principios democráticos fueron refrendados a través de la soberanía del pueblo, la forma representativa y el sufragio universal.

El control judicial por último, se legalizó una vez más, con la conservación de la institución orgullosamente mexicana El Juicio de Amparo, que

⁴⁵ Jorge Sayeg, op. cit., p. 128

representa no solo una de las grandiosas conquistas jurídicas de todos los tiempos, sino la esencia misma del valor y dignidad humana.

Hacia el año de 1917, nació un nuevo concepto de Derecho Constitucional, lo que significa la superación del liberalismo Individualista y abstencionista, con todos los males inherentes de dicho sistema, pues sin abandonar el régimen de libertad que este supone, lo cambiaría en un liberalismo social y proteccionista. La nueva filosofía jurídico-constitucionalista apareció con el siglo, y es de mencionarse que la Constitución de 1917 primera de carácter social en el mundo, concibió a los derechos que consagra ya no más como naturales e inherentes al hombre y anteriores a la sociedad, derechos como la libertad, igualdad o seguridad y aún el de la propiedad, que constituyen los cuatro clásicos derechos del hombre, esta constitución los concibe como emanados de la propia sociedad, ya que al ser el derecho un instrumento para hacer posible la vida del hombre en sociedad no era sino dentro de esta y solamente en función de ella como debería explicarse y entenderse los llamados derechos del hombre.

A partir de la promulgación de la Carta del 1917, el desenvolvimiento de México tuvo que mantenerse apegado a la más pura esencia de su nacionalidad, pues identificándose de manera con el mismo ser de nuestro pueblo dentro del marco socio-liberal, que recogió de sus propias necesidades, experiencias y exigencias, habría de seguir captando y tendiendo a sus nuevos requerimientos, de tal suerte que ha sido necesario introducirle una serie de reformas a fin de adaptarle a los continuos cambios

que han venido operando en el seno de nuestra sociedad, y aunque con el número de los que hasta hoy se han hecho, deba situarse en la vertiginosidad del proceso de cambio de nuestra sociedad.

Tomando en cuenta todo el proceso por el cual ha pasado nuestro país desde los inicios de su independencia y la formación de una nación libre, misma que se ha organizado a efecto de respetar los derechos del hombre, en el siguiente capítulo se habla de la División de Poderes y el ejercicio que tiene cada uno de ellos, en especial el Poder Legislativo, sobre todo su funcionamiento e Integración, así como la comparación con el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

CAPÍTULO II

PODER LEGISLATIVO MEXICANO, FACULTADES Y ATRIBUTOS EN EL MARCO DE LA SOBERANÍA

2.1 Instauración del Poder legislativo en México.

Existe en el sistema Constitucional mexicano un poder legislativo genérico, abstracto que no ha sido atribuido en su totalidad a un sólo poder, este poder tiene diversas manifestaciones: reformas Constitucionales, leyes, decretos ordinarios, reglamentos, etcétera. Para evitar una excesiva concentración de poder y alcanzar un efectivo y adecuado ejercicio de la función, ese poder ha sido fraccionado y confiado a diferentes titulares, así la función de reformar ha sido encomendada a una combinación de órganos; y la ordinaria de hacer leyes se ha dividido en tres, una otorgada a los poderes centrales, otra, a las legislaturas de los estados y la última conferida al presidente de la república en materias específicas, como por ejemplo las de comercio internacional.

Llámesese Congreso de la Unión "al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una denominada de Diputados y la otra de Senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control

político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal."⁴⁶

2.1.1 División del Poder Legislativo

La Constitución mexicana de 1917, dispone la organización del Poder Legislativo en su artículo 50 en el que se establece, " El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

En el Derecho Mexicano "el Poder Legislativo, constituido por un Congreso General, está encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, es decir la facultad que le otorga directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 y en algunas ocasiones cuenta con la colaboración del Poder Ejecutivo, como lo establece a su vez el artículo 89 fracción I Constitucional; caracterizándose el Congreso General, por ser:

- Una asamblea nacional representativa
- Integrada por cuerpos colegiados
- de carácter deliberante
- con sistema bicameral
- en el que sus cuerpos son colegisladores

⁴⁶. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano p.627

- con facultades sustanciales legislativas de las que dimanar el carácter imperativo y obligatorio de las leyes con la colaboración del poder ejecutivo (iniciativa, veto y publicación)
- principio de la autoridad formal de la ley⁴⁷.

Nuestro derecho legislativo establece "un sistema congresional como un todo, bicameralista en cuanto a sus cuerpos colegisladores, el carácter imperativo y obligatorio de las leyes dimana del Congreso como unidad, porque ambas cámaras son complementarias en sus facultades y funciones. Así las funciones propiamente legislativas, forman un solo proceso en el seno del Congreso General".⁴⁸ Estas son las características de nuestro sistema congresional bicameralista, que radica en un solo poder ejercido complementariamente por dos cuerpos, que por ello, son colegisladores.

El Congreso de la Unión puede actuar también como asamblea única, es decir, actuando las cámaras en forma conjunta y simultánea, esta situación solamente se presenta en la apertura del periodo ordinario de decisiones; al recibir la protesta del presidente de la República en el acto de tomar posesión de su cargo y para designar presidente de la República sea con el carácter de interino o sustituto, cuando falta el titular.

⁴⁷ Carlos Cravioto, Idea y Génesis, p. 51

⁴⁸ Idem

2.1.2 Cámara Sancionadora

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General, formado por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra cámara. Es un cuerpo representativo popular, porque como lo señala el artículo 51 de la Constitución, nuestro país se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos, el sufragio popular, al elegir a los miembros de la cámara da forma al sistema representativo, esta elección es directa y se realiza en el orden de estas dos clases: diputados electos por el principio de mayoría relativa y diputados de representación proporcional, que tienen iguales derechos como integrantes de la cámara. El cuerpo representativo que forma parte de la cámara de Diputados, se compone de representantes de la nación, en consecuencia, constitucionalmente los Diputados representan al pueblo, porque de esa forma lo establecía la doctrina desde la Carta Magna de 1824.

La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado, porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades, es cuerpo deliberante, porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto, por mayoría de votos, ya sea simple o calificada, según sea el caso o bien prevea el código político.

Esta Cámara está integrada por un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales

uninominales y 200 por el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La duración del cargo es de tres años y no pueden sus miembros ser reelectos para el periodo inmediato; la edad mínima requerida para formar parte de esta cámara es de 21 años.

Como gestores sociales de sus distritos electorales, por Derecho Consuetudinario, "los Diputados representan a sus respectivos distritos ya que es costumbre que los representantes populares asuman la representación de sus electores como gestores en asuntos de interés público, pero estas funciones son supeditadas al Interés nacional y a sus deberes respecto de toda la nación."⁴⁹

Ha sido tradicionalmente esta Cámara la de representantes populares. "Independientemente de ello en los Estados modernos no es posible la democracia directa, en la que todos los ciudadanos reunidos en asamblea ejercen las funciones políticas de la comunidad; por eso se ha optado por designar representantes a fin de que ellos sean quienes lleven a cabo las labores políticas y legislativas que la vida de la república requiera. Los diputados son electos por los ciudadanos y se convierten en representantes de la nación, tienen encomendada la labor fundamental de toda organización humana, la creación de las leyes, función en la que colaboran la Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal."⁵⁰

⁴⁹ *Idem*

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *op. cit.* p. 392

2.1.3 Cámara de Senadores

La original Constitución de 1917 estableció, "la Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, que durarán en el cargo cuatro años renovándose la Cámara por mitad cada dos. A partir de la reformas de 1933, los Senadores duran en su cargo seis años, renovándose la Cámara en su totalidad cada sexenio".⁵¹

La elección se lleva a cabo en los Estados y en el Distrito Federal por el sistema de mayoría de votos. Las legislaturas hacen las declaratorias de Senadores electos a los que hubiesen obtenido la mayoría de los votos emitidos. En el caso del Distrito Federal la declaratoria la debe hacer la Comisión permanente. La calificación de la elección la realiza la propia Cámara, con los presuntos Senadores electos y por cada Senador propietario se elige un suplente. Los Senadores propietarios no pueden reelegirse en el cargo para el período inmediato posterior, pero los suplentes que no hayan estado en ejercicio de propietario sí pueden participar como candidatos a Senadores propietarios, sin que los Senadores propietarios puedan hacerlo en calidad de suplentes.

Para que la Cámara de Senadores pueda funcionar válida y legalmente, es necesario que se encuentren presentes un número determinado de

⁵¹ idem

Senadores, es decir, que se integre quórum como lo establece el artículo 63 Constitucional con las dos terceras partes del total de sus miembros. La regla general sobre votación en la Cámara de Senadores es la de mayoría de votos de los miembros presentes, teniéndose dos clases de mayoría, la absoluta y la relativa, la primera de ellas implica que, existiendo dos proposiciones, se apruebe aquella que reúna más de la mitad del total de los votos; la segunda implica que, existiendo más de dos proposiciones, se apruebe aquella que más votos haya obtenido, sin importar si estos suman más de la cantidad del total.

Independientemente de fungir como colegisladora junto con la Cámara de Diputados en el procedimiento de formación de la ley y en las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores tiene facultades exclusivas que se concentran en el artículo 76 Constitucional siendo importante para este tema la fracción VII de dicho numeral misma que establece que la Cámara de Senadores podrá erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos

fórmulas de candidatos. La Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que establece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad que se trate.

Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, tal y como lo establece el artículo 56 de nuestra Constitución.

2.2 Soberanía Nacional y Forma de Gobierno

En la historia el hombre luchando por conquistar su libertad y aparece la idea de la soberanía como uno de los más bellos ideales, que señala toda una época de la humanidad.

La idea de soberanía "sourain o poder supremo, es origen relativamente reciente y se desarrolla inicialmente en Francia, durante la última etapa feudal, cuando la monarquía absoluta se enfrentó a la Iglesia, que trataba de mantener su calidad de poder temporal, subordinando a su autoridad a los reyes."⁵²

⁵² *ibid.*, p. 53

"Soberanía proviene del latín -supra omnia-, lo que esta por encima de todo, y se extiende al poder que no reconoce otro poder, para otros viene de la voz francesa "superamus", como una potestad o imperio"⁵³

Para un gran número de autores, "la soberanía es un atributo esencial del poder político, dicho concepto puede ser caracterizado tanto negativamente como en forma positiva; en su primer aspecto implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño. El poder soberano, es por ende, el supremo, un poder independiente"⁵⁴

"El carácter de independencia trasciende en el ámbito Internacional, sobre todo, en las relaciones con otras potencias, la nota de supremacía aparece de manera más clara en los vínculos internos del poder con los Individuos y colectividades que forman parte del Estado."⁵⁵

"La soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del Poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del estado y de afirmar su independencia en relación con los demás estados que forman la comunidad internacional. Por

⁵³ Idem

⁵⁴ Andrés Serra, Ciencia Política, p.339

⁵⁵ Eduardo García, Introducción al Estudio del Derecho, p. 103

tanto la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al estado."⁵⁶

La soberanía "es la cualidad específica del poder del Estado consistente en el derecho de mandar en última instancia en forma inapelable *autodeterminación* o de hacerse obedecer en su territorio estatal, fijando las normas a las cuales circunscribe su actuación *autolimitación* y afirmando su Independencia respecto de los demás Estados, sin más límites que los que crea el derecho internacional, principalmente a través de la Organización de las Naciones Unidas."⁵⁷

Como lo señala el artículo 39 de nuestra Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, en consecuencia tiene la libertad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más le convenga a los intereses de la sociedad, es decir, "como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares, de ninguna familia, hombre o clases de hombre, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incosteable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera."⁵⁸

⁵⁶ Andrés Serra, *Ciencia Política*, p. 399

⁵⁷ Harold J. Laski, *El problema de la Soberanía*, p. 190

⁵⁸ Emilio Rabasa, *Mexicano esta es tu Constitución*, p. 153

El artículo 40 de nuestra Constitución, es el que dicta nuestra forma de gobierno al constituir una república representativa, democrática y federal, y al establecer que los estados se encuentran unidos en una federación.

"El término de República ha tenido a través de los tiempos las denotaciones, más disímiles, desde la muy general que se engendró en Roma su etimología (cosa pública), hasta la particular y más concreta que le dio Maquavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía,⁵⁹ en consecuencia, republicano es el gobierno en el que la jefatura del estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la votación popular.

En cuanto a la democracia y para poder ser explicada recordemos que para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una monarquía o en una mayoría, en cada uno de estos fundamentos del gobierno, distinguía Aristóteles una forma pura y una impura, con base a esta clasificación, debemos entender que nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia cuando el artículo 40 establece el gobierno democrático y puesto en el artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia, pues este es el gobierno de todos en beneficio de todos, por lo que la población debe de recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, de aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no en el gobierno directo del

⁵⁹ Felipe Tena, *op. cit.*, p. 87

pueblo, al establecer el artículo 40 como forma de gobierno el régimen representativo.

De estos dos elementos el democrático y de representantes del pueblo, se deriva que el poder Legislativo está compuesto por un Congreso General con representantes del pueblo, es decir, los Diputados, con base al principio democrático y de representantes de los estados, los Senadores de acuerdo al principio federativo.

Es Federal porque es una República que está compuesta por todos y cada uno de los Estados que la Integran, sujetándose todos estos a la Constitución Política de los Estados Unidos, que podríamos decir es la ley fundamental y en donde la misma ordena la integración de los estados, independientemente de las leyes que de cada uno de ellos dimanen, siempre y cuando no sean contrarias a lo establecido por la ley fundamental.

2.2.1 Protesta de servicio

México constituye un estado de derecho, por eso gobernantes y gobernados están obligados a respetar el orden jurídico que los rige, cuya ley básica es la Constitución Federal, por lo que en la misma se establece en su artículo 128, que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestara la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

En este orden de ideas es importante señalar lo que menciona el artículo 108 Constitucional en el que establece:

Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general a toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia todo funcionario público solo puede actuar apoyándose en una disposición legal, ya que tiene limitada su acción por las reglas jurídicas, a las que deben singular obediencia. De ahí, que al tomar posesión de sus cargos todos los funcionarios públicos del estado, tengan el deber de protestar guardar la Constitución ley Suprema y las demás disposiciones que de ella emanen.

Este acto lo podemos considerar como un acto con más contenido cívico, toda vez que sustituye a la ceremonia del juramento, la cual tenía como base fórmulas de tipo religioso.

2.3 Facultades del Poder Legislativo

Las funciones económicas y administrativas a que se refiere el artículo 77 de la Constitución, están especificadas, como las demás funciones del Congreso de la Unión, el ejercicio de las facultades de cada una de las cámaras sin la intervención de otras instituciones, se realiza a través de los siguientes órganos:

Cámara de Diputados

Comisión de Administración

Oficialía Mayor de la Cámara

Contaduría Mayor de Hacienda y su respectiva comisión.

Cámara de Senadores

Comisión de Administración

Oficialía Mayor

“De esta forma es que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso General, dividido en dos cámaras, una de senadores y otra de diputados, las facultades del congreso son aquellas que la ley constitucional atribuye para que puedan ser ejercidas ya sea conjunta y simultáneamente por ambas cámaras”⁶⁰.

⁶⁰ Idem

2.3.1 Facultades del Congreso de la Unión

Dentro de las treinta facultades que señala el artículo 73 Constitucional otorgadas al Congreso, específicamente en su fracción XXI, se encuentra la facultad que tiene el mismo para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, por lo que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando estos tengan conexidad con delitos federales. Debido a la importancia de la materia es por lo que debe de estar consignada en leyes federales y por ser declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión.

2.3.2 Cámara de Diputados

El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción V señala:

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional.

Esta facultad es de tipo judicial y administrativa, toda vez que la actuación de la Cámara de Diputados en el Juicio Político, en cuyo caso funge como órgano acusador ante la de Senadores, a la que le corresponde el Juicio de Procedencia, cuando tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a las leyes penales.

En este orden de Ideas el artículo 111 de nuestra Constitución señala que los servidores públicos gozan de fuero Constitucional, en razón del alto cargo que desempeñan. El fuero significa inmunidad y no impunidad, esto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial; el desafuero o juicio de procedencia, por el que se suprime la Inmunidad de que gozaban hasta ese momento.

Para proceder penalmente contra los servidores públicos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para la imputación por la comisión del delito que continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no juzga los fundamentos de la imputación. Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

La Cámara de Diputados es la encargada de sustanciar los juicios de procedencia, en virtud de la resolución que emita, no se declare el desafuero, y por lo tanto no se ponga el acusado a disposición de las autoridades penales, éste podrá de todos modos ser sometido a juicio cuando cese en sus funciones y concluya la inmunidad Constitucional de que gozaba, pues la

cámara no actúa como jurado penal y su opinión no prejuzga sobre el fondo del asunto. Por lo tanto mientras desempeña el cargo queda interrumpida la prescripción como lo señala el artículo 114 de nuestra Carta Magna.

2.3.3 Facultades exclusivas del Senado

Una de las facultades exclusivas que señala el artículo 76 Constitucional, específicamente en su fracción VII, es:

Erigirse como Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los integrantes públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos de artículo 110 Constitucional

Cuando el Presidente de la República sea acusado por traición a la patria o de haber cometido graves delitos del orden común el Senado puede llegar a convertirse en jurado penal; y es entonces cuando ésta Cámara decide sobre el fondo del asunto conforme a las leyes penales federales.

La declaración de procedencia de la Cámara de Diputados y la resolución de la de Senadores, no pueden ser impugnadas, pues una vez emitidas son definitivas y en su contra, no procede ni siquiera el juicio de amparo, previamente que el acusado fuere oído y defendido de las acusaciones que en su contra se hicieran valer por cada una de las Cámaras.

"El efecto que produce el desafuero o juicio de procedencia, es que el inculpado quede separado de su cargo y la disposición de las autoridades para ser juzgado, de acuerdo con la legislación penal aplicable. Si concluido el proceso, la sentencia lo declara inocente, debe ser rehabilitado y podrá volver a desempeñar el puesto público que ocupaba; pero si se le declara culpable, no gozará de la gracia de indulto".⁶¹

"Para que opere esta figura deberá estarse a lo siguiente:

I.- Los servidores públicos deben haber cometido faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales de la nación y el buen despacho de sus funciones.

II.- Establecer las sanciones aplicables, que pueden ser de dos tipos: la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en el servicio público.

III.- Precisar el procedimiento; el juicio político se iniciará en la Cámara de Diputados, lo que de estimar presunto responsable al servidor, lo acusará ante la de Senadores y éste constituido en jurado de sentencia, tiene a su cargo juzgar al presunto responsable y decidir si es culpable o inocente. Tanto la decisión de la Cámara de diputados como la sentencia emitida por el Senado serán inatacables."⁶²

⁶¹ Emilio Rabasa, Constitución Política, p. 313

⁶² Cfr. Emilio Rabasa, Op. cit. p. 313

2.3.4 Comisión Permanente

En términos del artículo 78 Constitucional, durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una comisión permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras, la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

El Congreso Federal labora de manera ordinaria y extraordinaria, en sus recesos nombra a un número de representantes de ambas cámaras que constituyen la Comisión Permanente y que cumple con algunas de las funciones del Congreso, nunca la de elaborar leyes.

2.4 División de Poderes, Poder Legislativo

El artículo 49 Constitucional en su primer párrafo, establece que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“La Constitución establece como principio general, el de la división de poderes, así como también lo hicieron todas las que la precedieron, este principio es común en el constitucionalismo moderno, ya que este surgió

originalmente para permitir un adecuado ejercicio de poder, pues atendía más a la idea de división de trabajo y de permitir la especialización, ya que desde tiempos anteriores quien legislaba o juzgaba lo hacía en nombre del rey, por lo que al final de cuentas, seguía habiendo un monopolio de actividades, por lo cual la división de poderes en cuanto a la especialización, facilitó y perpetuó la concentración del poder".⁶³

"Lo relativo a la división de poderes, en la teoría y en la práctica, es una institución que viene de la antigüedad, como lo es Aristóteles, en su política al afirmar: "todo régimen tiene tres elementos y el legislador concienzudo debe considerar acerca de ellos, lo que viene a la república, si estos elementos están en regla, lo estará también el régimen, y los regímenes diferirán uno de otro según las diferencias que preste en ellos cada uno de estos elementos. De estos tres elementos, una cuestión se refiere a la que delibera sobre los asuntos de la comunidad; la segunda de sus magistraturas, (esto es, cuáles deben ser y sobre qué asuntos deben de tener autoridad y cómo debe de verificarse su nombramiento), y la tercera a la administración de la justicia."⁶⁴

Algunos autores clásicos también hablan de ello como John Locke, Montesquieu y Maquiavelo, siendo el primero de ellos el que menciona que el poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar como debe de emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el orden legislativo permanezca siempre en el ejercicio,

⁶³ Nava Arteaga, Derecho Constitucional, p. 33

⁶⁴ Polbio, Historia de Roma, p. 987

las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida y tienen vigencia constante, para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo, además, es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas.

Montesquieu, en su espíritu de las leyes, reitera las ideas fundamentales de Locke; en cada estado hay tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gente y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En el primero de ellos el príncipe o el jefe de estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes; por el segundo hace la guerra o la paz, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé las investigaciones; por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares, se llama este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del estado.

"Teóricos posteriores solo han reiterado esa idea, pero no responde a lo que es el mundo de los hechos, hace falta un elemento importante para considerar la realidad, el único que lo tomó en cuenta fue Maquiavelo, el encontró que el poder se dividió con fines pragmáticos, muy alejado de los anteriores, mencionó que el poder en la práctica se divide con el fin de permitir a su titular su ejercicio y evitarle los inconvenientes que su goce trae

aparejada, esto es lo real, lo que confirma los hechos, lo demás es simple ilusión y en el mejor de los casos solo teoría.⁶⁵

2.5 Congreso de los Estados Unidos, Rama Legislativa

Los tres primeros artículos de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, dividen los poderes del gobierno de esta nación en tres ramas separadas:

1. *La rama legislativa, representada por un congreso;*
2. *La rama ejecutiva, representada por el presidente;*
3. *La rama judicial, representada por la corte suprema*

está división, denominada la *separación de poderes*, se ha dispuesto para evitar que una rama cualquiera del gobierno se vuelva demasiado poderosa.

El artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, establece que todas las facultades legislativas principalmente la de elaborar leyes, serán conferidas a un Congreso de los Estados Unidos, el cual estará compuesto de un Senado y una cámara de Representantes.

"La Cámara de Representantes, estará compuesta de miembros elegidos cada dos años, por los habitantes de los diversos estados, y los electores de

⁶⁵ Nava Arteaga, *Derecho Constitucional*, p. 33

cada estado deberán reunir los requisitos de calificación que se exijan a los electores de la rama más numerosa de la Legislatura Estatal.”⁶⁶

Los miembros de la Cámara de Representantes son elegidos para períodos de dos años, si una persona es elegible para votación en la rama más numerosa, es la cámara que cuente con más miembros, es importante señalar que todos los estados a excepción de Nebraska, tiene una legislatura bicameral propia, es decir, la decisión de quien es aceptable en las votaciones para elegir legisladores estatales compete solamente al estado, con atención a las restricciones que la misma constitución impone, así como la Ley de Derechos Electorales de 1965 y las enmiendas 15, 19, 24 y 26 prohíben que los estados nieguen o restrinjan el derecho de voto del ciudadano por motivos de raza, sexo o incapacidad para pagar impuestos, o bien por consideraciones de edad si la persona ya cumplió los 18 años.

Para poder ser representante se requiere:

- ✓ alcanzar de edad de 25 años
- ✓ ser ciudadano de los Estados Unidos durante un mínimo de siete años;
- ✓ residir al momento de la elección en el estado por el cual ha sido escogido.

Cada estado que integra la Unión Americana, tendrá el número de representantes con base a las siguientes consideraciones:

⁶⁶ Idem.

- El número de representantes concedido a cada estado se basará en su población;
- El congreso tendrá que cerciorarse de que la población de los Estados Unidos se recuente cada 10 años;
- Cada estado tendrá un representante cuando menos.

En el caso de que se produzca alguna vacante en la representación de cualquier estado, el gobernador de ese estado (autoridad ejecutiva), expedirá decretos de elección para tales vacantes, a excepción si la siguiente elección regular concertada esté próxima, el gobernador puede dejar que el escaño siga vacante en lugar de convocar una elección especial.

La Cámara de Representantes elegirá su propio Presidente y otros funcionarios; además de que estará investida de facultades exclusivas para la impugnación de funcionarios.

Estableciendo un sistema específico de derecho comparado entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, en el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados es la que tiene la facultad de impugnación de funcionarios, es decir, es la cámara que está facultada para conocer y llevar a cabo una investigación a fin de determinar la responsabilidad de algún funcionario.

"El Senado, de los Estados Unidos estará compuesto de dos senadores por cada Estado, (elegidos por la legislatura correspondiente) para período de seis años y cada senador tendrá derecho a un voto."⁶⁷ Inmediatamente después de haber sido reunidos a consecuencia de la primera elección, los congresistas, serán divididos lo más uniformemente posible, en tres clases. Las Curules de los Senadores de la primera clase quedarán vacantes al término del segundo año; y escaños en la segunda clase al expirar el cuarto año, y los de la tercera clase, al expirar el sexto año, de suerte que un tercio de ellos habrán de ser escogidos cada segundo año, por lo que las vacantes se originaran por dimensión o por otra causa similar durante el Receso de la Legislatura de cualquier estado.

El Ejecutivo competente podrá hacer designaciones temporales, válidas hasta la siguiente Asamblea de la Legislatura, la que entonces llenará tales vacantes, es decir, los senadores son elegidos para períodos de seis años, cada dos años, la tercera parte de los senadores son elegidos y los dos tercios restantes conservan su escaño, esta disposición hace del senado un órgano en sesión continua, a diferencia de la cámara de representantes cuyos miembros son elegidos cada dos años.

Ninguna persona podrá ser Senador si no ha llegado a la edad de treinta años, si no ha sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años o si, una vez que ha sido elegido, no fija su residencia en el estado por el cual fue escogido.

⁶⁷ Idem.

El Vicepresidente de los Estados Unidos presidirá el Senado, y tendrá únicamente derecho a voto cuando exista empate en las votaciones, siendo este un poder importante que se le otorga al vicepresidente. El Senado a su vez escogerá a sus propios funcionarios y también a un presidente protempore, en ausencia del vicepresidente, o cuando este ejerza el cargo de Presidente de los Estados Unidos.

Dentro de las facultades del Senado, se encuentra la de ventilar todos los casos de impugnación, cuando sea convocado para este propósito, estará bajo Juramento o Declaración Solemne. Cuando el Presidente de los Estados Unidos esté siendo juzgado, la autoridad suprema del proceso judicial recaerá en el Presidente de la Corte Suprema, además ninguna persona podrá ser declarada convicta sino se cuenta con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de dicho tribunal.

La explicación a lo anterior, del porqué es el Presidente de la Corte Suprema, quien presida en el senado, en los juicios instruidos contra un presidente, y no el vicepresidente que es el presidente del Senado, proviene del hecho de que la condena de éste convierte al vicepresidente en presidente, por lo que la expresión " bajo juramento o declaración solemne" significa que los senadores quedan sometidos al juramento cuando ventilan casos de impugnación, exactamente como los jurados en un proceso judicial ordinario.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

En los casos de impugnación, el Juicio no podrá extenderse más allá de la destitución del cargo y la descalificación para ocupar y disfrutar cualquier puesto honorífico, de confianza o remunerativo, bajo la autoridad de los Estados Unidos, empero, la parte juzgadora quedará expuesta y sujeta a demanda, proceso, juicio y castigo, de acuerdo con la ley, es decir si a una persona se le encuentra culpable, podrá retirársele del cargo y prohibírsele que vuelva a ocupar puestos federales; el Senado no puede imponer ningún otro castigo, pero la persona podrá ser juzgada también por los tribunales regulares.

Organización del Congreso

El Congreso se reunirá por lo menos una vez cada año, celebrándose dicha asamblea el primer lunes de diciembre, a menos que sea convocada, de conformidad con la ley, para una fecha diferente.

Cada Cámara determinará las Reglas de sus Diligencias, castigará a sus miembros, cuya conducta sea impropia y, con las anuencias de los dos tercios de sus miembros, podrán expulsar a cualquiera de estos. Durante la Sesión del Congreso, ninguna de las cámaras podrá entrar en receso por más de tres días sin el consentimiento de la otra, ni estará facultada para trasladarse a un lugar diferente de aquél en que ambas cámaras comparecerán.

Como ya se mencionó la facultad principal del Congreso es la de elaborar leyes; por lo que los proyectos legislativos que hayan aprobado las cámaras y para que este adquiera fuerza de ley, deberán ser remitidos al Presidente de los Estados Unidos, si este lo aprueba lo firma, pero si desaprueba el proyecto, deberá ser devuelto al congreso, con una declaración de las objeciones, en el término de 10 días, este procedimiento recibe el nombre de veto. El congreso tiene la facultad de aprobar una ley que haya sido vetada por el presidente, si se reúnen los votos de dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara, el presidente puede permitir que un proyecto legislativo se convierta en ley sin la necesidad de que lo firme, con solo dejar que pasen 10 días.

Una vez expuesto la organización, integración y funcionamiento del Poder Legislativo de nuestro país como de los Estados Unidos de Norteamérica se procede al estudio del procedimiento de destitución o juicio político que es llevado ante los Congresos respectivamente, cuáles son las formalidades que tiene, en qué casos y quiénes son los sujetos que pueden ser sometidos al Juicio Político.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE DESTITUCIÓN DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA CON RELACIÓN AL JUICIO
POLÍTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1 Naturaleza Jurídica del Juicio Político

Juicio Político es el término utilizado para designar el procedimiento a efecto de fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público, implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional; las imputaciones sobre las que se conocerá y decidirá son las violaciones a la Constitución o a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo anterior lleva a cuestionar la responsabilidad política no solo de los funcionarios públicos de jerarquía sino también la responsabilidad política del Presidente de la República, siendo este un tema fundamental dentro de la forma republicana de gobierno.

"En todo gobierno organizado, de acuerdo a los principios de una república representativa, los funcionarios públicos están sujetos al control popular y son en consecuencia, responsables por sus actos, no solo desde el punto de vista civil o penal, según sea el caso, sino más concretamente, desde el punto de vista político; esa responsabilidad es materializada en un procedimiento de carácter político, pues se sustancia en el órgano del parlamento, órgano eminentemente representativo. Son sometidos a dicho procedimiento solamente aquellos funcionarios que la ley establece y mientras desempeñan sus funciones; como característica de este

procedimiento puede concluirse la destitución del declarado culpable, a la que puede agregarse la inhabilitación."⁶⁸

El juicio político se ha definido como " el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica".⁶⁹

Es importante destacar que todas las causas del juicio político son de responsabilidad, es decir, mal desempeño de su cargo, delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y crímenes comunes, de acuerdo a la Constitución.

Por señalar un ejemplo en "Francia la ley constitucional del 25 de febrero de 1875, en su artículo 6o. había establecido que el Presidente de la República no es responsable sino en el caso de alta traición, al respecto los constituyentes de ese mismo año han querido hacer del presidente de la república un rey parlamentario por siete años y han establecido su irresponsabilidad política, de esta irresponsabilidad del presidente surge la institución del refrendo y crea por lo tanto la responsabilidad ministerial, que se sanciona con la obligación de dimitir al negar al ministro su voto de confianza".⁷⁰

⁶⁸ Bielsa. Derecho Constitucional. p. 596,

⁶⁹ Idem

⁷⁰ Idem

Con respecto al caso de alta traición el presidente si bien era irresponsable políticamente, no podía serlo desde el punto de vista penal, por lo que se hallaba sometido como cualquier otro ciudadano al derecho común; es penalmente responsable de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones, pero a condición de que constituyan un delito de alta traición, pero lo interesante es que ninguna ley define lo que es alta traición, por consiguiente mientras no haya una ley que lo defina, creo que no podrá el Senado condenar al presidente de la república, ni aun siquiera ordenar su disposición.

El tipo político de responsabilidad presidencial se inicia en la Constitución alemana, junto con la responsabilidad penal, con la institución del *recall* " *que propone al cuerpo electoral dos tercios de los miembros del Reichstag, pero si los electores se pronuncian en contra de la destitución del presidente éste queda reelegido y el parlamento disuelto*".⁷¹

3.2 Poder Legislativo Mexicano, Proceso de Destitución o Juicio Político

El Juicio Político entendido como medio para fincar exclusivamente responsabilidad política, es producto del sistema implantado en los Estados Unidos, este sistema a diferencia del europeo, no puede aplicar además de

⁷¹ *Idem*

las sanciones políticas las penas que puedan corresponder, ya que es el sistema americano tiene como finalidad la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido, aunque después del Juicio Político puedan proceder otras sanciones, siendo importante separar la responsabilidad política de los demás tipos de responsabilidad, debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, esta debe de ser resarcida mediante la remoción del responsable después de un procedimiento seguido.

"El juicio político que existe en nuestro sistema constitucional se inspira en la institución del *impeachment*, que existe en el derecho de los Estados Unidos de Norteamérica."⁷² Para algunos tratadistas mexicanos, el juicio político tiene una naturaleza que lo aproxima al proceso penal, sin embargo su naturaleza no corresponde a la del proceso penal pues, no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes. Además, el juicio político no se contraponen con el juicio penal, ya que una misma conducta puede dar fundamento a la responsabilidad política y penal.

⁷² Hector Fix Zamudio, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, p.63

Para el investigador Héctor Fix-Zamudio, "el juicio político, constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales; las otras tres garantías constitucionales son: las controversias constitucionales, el juicio de amparo y el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."⁷³

Por lo que la búsqueda de la naturaleza del juicio político plantea dos cuestiones básicas:

- 1.- La de determinar si es un proceso judicial o un procedimiento de tipo político. Sobre ese particular existen dos posiciones que se basan, cada una de ellas en alguno de los aspectos que presenta dicho juicio, la primera es considerada al juicio político como un procedimiento eminentemente político dado su carácter de garantía constitucional y la otra es la de tratar de asimilarlo a un proceso judicial, pues aunque presenta formalidades y procedimientos que lo asemejan a los procesos judiciales, sin embargo, en virtud de los bienes tutelados, de las causas que lo originan y las características de los órganos competentes, el citado juicio adopta modalidades específicas que lo distinguen de aquél.
- 2.- Se debe de determinar si se limita a ser un proceso de tipo penal o si, por el contrario, es un juicio especial distinto a aquél.

"Hay que asentar que la Constitución, si bien estructuró un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera no lo deseó ilimitado ni por encima de la ley; por lo tanto el Presidente de la República es responsable de ciertos actos

⁷³ Cfr. *idem*.

ante el Congreso. Además, existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el animo de lograr un equilibrio entre ellos".⁷⁴

De lo anterior es importante señalar las relaciones que tienen entre sí estos dos poderes federales, se basan en dos sistemas principales, uno de ellos es el sistema parlamentario, en el que la actuación del ejecutivo se encuentra subordinada a la dirección de las Cámaras, por lo que el mayor predominio de éstas es lo que le da el nombre de parlamento; y el sistema presidencial, es en donde el ejecutivo participa con independencia en la dirección política, se llama así por que en la forma republicana es en la que el jefe del ejecutivo, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.⁷⁵

En este orden de ideas puedo decir que el sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del parlamento, que se supone representante genuino de aquél, para ello el jefe de gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el parlamento y así nombrado el gabinete es el único responsable de los actos del ejecutivo ante el parlamento y la opinión pública; por lo que si el jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe de elegirlos según la mayoría parlamentaria, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el jefe de gobierno, sino el

⁷⁴ Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, p. 209

⁷⁵ Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 254

gabinete.

Por lo que respecta al sistema presidencial, que tiene nuestro país, el jefe del ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretaríos de Estado, mismos que actúan en representación de aquél, teniendo la facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, según el artículo 89 fracción II de la Constitución, dicha facultad es la que imprime substancialmente a nuestro sistema el carácter de presidencial y pienso que por ello debe en consecuencia, fincarse la responsabilidad en juicio político.

Conforme con el artículo 92 de la ley fundamental, todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Despacho, encargado del ramo del asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos, esta participación, necesaria para la validez de dicho acto, se conoce en la teoría Constitucional con el nombre de Refrendo.

Antes de entrar en sí a lo que es el juicio político, es importante señalar que si bien es cierto, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos en el principio de igualdad ante la ley, por lo que cabe la pregunta ¿ Qué pasa con la inmunidad o fuero?

La inmunidad por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibiendo el nombre de fuero, actualmente el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza. El artículo 114 de la Constitución establece que "en orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público".

"La privación del fuero, a fin de que reaflore sin contrapisas la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero, palabra habitualmente utilizada entre nosotros, para significar el común resultado del retiro de la inmunidad, que es lo más tangible y trascendental. Es importante señalar que el desafuero se produce de forma diversa en atención al órgano que lo pronuncia, el procedimiento para llevarlo a cabo y las consecuencias que entrañan, son dependiendo del delito del que se trate ya sean comunes o de delitos oficiales, por lo que es de señalarse que la diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución, ya que si bien es cierto en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales, pero esta no es la acepción que adoptó el artículo 108 constitucional, cuando establece que los altos funcionarios "son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por lo delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo", aquí se contraponen los delitos comunes a los delitos

oficiales, puesto que estos últimos son aquellos en que incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero⁷⁶

El desafuero en caso de delitos comunes, dice el artículo 109, es competente para ello la Cámara de Diputados, erigido en Gran Jurado y la decisión consiste en declarar por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado; si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el funcionario conserva el fuero y con él, mientras no expire la vigencia de la función, la prerrogativa de no ser enjuiciado. Si la resolución es en el sentido de que sí ha lugar a proceder, el funcionario queda separado de su encargo, lo que trae consigo la suspensión del fuero, que es el acompañante de la función y sujeto a la competencia de los tribunales comunes.

Tratándose de delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal de funcionario, sino que solo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero, confirmándose así que el fuero se otorga en razón del encargo, por lo que si la Cámara resuelve en sentido afirmativo, no es por lo tanto un acto jurisdiccional, sino de índole administrativo.

⁷⁶ Cfr. *Idem*.

"Por lo anterior y para mayor entendimiento, es importante señalar la diferencia entre delito común y delito federal y su consecuencia, el primero de ellos no acarrea necesariamente la indignidad para el desempeño de la función y compete en todo caso al legislador consignar la indignidad como impedimento del cargo, y no como pena, puesto que la ley a todas luces introduciría una desigualdad injusta si a las sanciones, hubiera de agregar para los funcionarios que cometieron el delito común, la destitución del cargo. Por lo que hace a los delitos federales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de que hizo mal uso, es decir, en los delitos federales, si opera la destitución del cargo, no entendiéndose esta como una pena, sino como por motivos de indignidad, de acuerdo con el artículo 95 de la Constitución en su fracción IV, ya que si bien es cierto el Código Penal no establece como pena en ningún caso, la destitución del cargo para los altos funcionarios"⁷⁷.

"Para todo lo anterior debemos precisar cuáles son los delitos comunes y los delitos oficiales o bien federales, el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece cuales son los delitos que son considerados del orden federal, siendo estos:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados Internacionales.
- b) Los señalados en los artículo 2o. a 5o. del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

⁷⁷ *Idem.*

- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República, cónsules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- e) Aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servidor público federal, aunque dicho servicio sea éste descentralizado o concesionado;
- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal en menoscabo de los bienes afectados a satisfacción de dicho servicio, aunque este se encuentre descentralizado o concesionado;
- j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación;
- k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresas de participación estatal del Gobierno Federal y;
- l) Los cometidos por o en contra de los funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal."⁷⁸

Los delitos del orden común son los que no se encuentran contemplados anteriormente, pero si establecidos por las leyes locales de

⁷⁸ Dr. Sergio García Ramírez, Derecho Constitucional, pág. 87

cada una de las entidades federativas que conforman la República Mexicana, es decir, cada uno de los Estados se basaran en sus leyes respectivas.

3.3 El Juicio Político, Causales

El artículo 109 de la Constitución contempla en su fracción primera, el citado juicio procedente en contra de funcionarios numerados en el artículo 110 de la misma Carta Fundamental, establece además las sanciones a las que se harán acreedores 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, haciendo mención asimismo que este juicio no procede por la simple expresión de ideas; el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos respectivos a su competencia, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo el carácter de servidor público, incurran en responsabilidad; esto es, que todas las legislaturas dentro de su respectiva competencia, tienen la obligación de legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a las que se hagan acreedores, es decir, deben elaborar las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución de la República o de las disposiciones respectivas a las Constituciones locales.

Es importante señalar que este artículo clasifica las responsabilidades en tres categorías:

1. *Políticas*, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan en forma sustancial, la buena marcha de los asuntos a su cargo, dando así la facultad al Senado de erigirse en Gran Jurado, como lo establece el artículo 76 fracción VII de la Constitución.

2. *Penales*, cuando cometan delitos previstos en las leyes penales, en tal caso quedaran sometidos a sus disposiciones (fracción II del artículo 109 Constitucional)

3. *Administrativas*, cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, es decir, violen la honradez a la que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión; actúen sin lealtad debida al trabajo que desempeñen o realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligados a guardar, por lo que sus actos u omisiones carecen de legalidad, pero estos no son tan graves ni tan serios para ser materia de juicio político.(fracción III del artículo 109 Constitucional)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reitera en su artículo 7o. la idea contenida en el artículo 109 Constitucional, respecto de las causas del Juicio Político, enumerando en una lista de ocho fracciones que según criterio del legislador constituyen conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, mismas que pueden ser divididas en cuatro sectores:

- "1) El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- 2) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentran la libertad de sufragio.
- 3) La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales o las omisiones de carácter grave, cuando causen perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, o de la sociedad o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- 4) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal.

Por lo que el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere el artículo 7o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal⁷⁹.

⁷⁹ José Luis Vázquez Alfaro, Ley de Responsabilidades, p. 69

Mi opinión en torno a las causales del juicio político, se conduce al hecho de que la formulación de las mismas, quizá represente la mayor dificultad para que el citado proceso sea llevado a la práctica, ya que no constituyen hipótesis normativas, sino que se reducen a simples cláusulas generales; enunciados de posibles situaciones, o directivas cuya interpretación depende, en gran medida, del criterio del funcionario competente para su aplicación, mediante la adecuación de una conducta determinada respecto de las hipótesis señaladas en el artículo de la ley de referencia, a diferencia del sistema estadounidense, en México, el legislador desarrolló esta cláusula general, dividida en fracciones contenidas en el artículo 7o. de la Ley Federal del Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero a pesar de ello, en la práctica, la interpretación de dichas causales es difícil dada la ambigua redacción de las mismas y el entorno político al cual se encuentran sujetas.

3.4 Juicio Político, Declaración de Procedencia

Es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados; la moción correspondiente debe ser aprobada por el voto aprobatorio de más de la mitad de los diputados presentes en la sesión. Solo es aplicable a los servidores públicos a que alude el artículo 111 Constitucional, es decir, Diputados, Senadores, Ministros de la Corte, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador del Distrito Federal, Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados Locales. Los restantes

servidores públicos, en teoría, pueden ser objeto de enjuiciamiento sin necesidad de una declaración de procedencia.

La declaración de procedencia, "es un acto político, administrativo de contenido penal, procesal irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de una autoridad judicial, a fin de que juzgue exclusivamente por el delito o por los delitos del orden común cometidos durante el desempeño de su encargo y que ha sido objeto de la solicitud".⁸⁰

Cuando la cámara de diputados la emite no prejuzga de la posible responsabilidad del acusado, aunque considera si existen elementos para suponer su probable responsabilidad, se limita a juzgar si es oportuno políticamente ponerlo a disposición del juez para que sea él quien lo juzgue. el que sea afirmativa o negativa, no implica que se considere culpable o inocente. En el primer caso el servidor público queda separado temporalmente, más no privado de su encargo durante el tiempo que dura el juicio, si resulta inocente, puede volver a asumir su función; si resulta culpable, de no existir impedimento legal, una vez cumplida su pena, si aun esta corriendo el periodo para el que fue electo, puede reasumir su encargo.

⁸⁰ Arteaga Nava Elsur, Derecho Constitucional, p. 20

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos, para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el juicio político, ante la cámara de Diputados, en este caso la sección instructora, practicarán todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero Constitucional cuya remoción se solicita, concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado, para estos efectos la sección deberá rendir su dictamen en un plazo no mayor de 60 días hábiles, en caso de que fuese necesario más tiempo, a criterio de la sección, se observarán las normas de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Una vez dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe de erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y su defensor, así como al denunciante, querellante o al Ministerio Público en su caso; previa la declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará haciendo lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos substanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora; acto continuo se concederá la palabra al

denunciante y posterior al servidor público a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos, en este caso el denunciante podrá replicar y el imputado podrá hacer uso de la palabra, retiradas ambas partes se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora.

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

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedara inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero dicha resolución no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por consiguiente debe entenderse que la declaración de procedencia "es el acto que concede a una autoridad judicial competencia para juzgar al servidor publico, mientras que no se emita carece de ella por virtud de la inmunidad; es ésta asimismo, la que determina su competencia, solo puede ser juzgado

por el delito o por los delitos que precisa en forma expresa. Puede ser solicitada por jueces federales o estatales, estar referida a toda clase de delitos del orden común, ya estén previstos en los códigos penales o en las diversas leyes. La declaración de procedencia no es necesaria en los casos de las sanciones administrativas o correcciones disciplinarias. La inmunidad es irrenunciable, y la prescripción por el delito no comienza a correr, sino en el momento en que el servidor público pierde la Inmunidad. Si resulta condenado el reo, no puede considerársele la gracia del indulto. La declaración puede ser revocada por la cámara de diputados que la emitió, en este caso el juez de los autos es privado de su competencia para seguir juzgando al servidor público".⁸¹

3.5 Juicio Político, Procedimiento

En términos generales, se trata de un procedimiento en el que predomina la publicidad de las actuaciones y que introduce algunos elementos de oralidad y que, en general, respeta la garantía de audiencia que concede la Constitución Mexicana en su artículo 14.

Con relación a lo no previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas, el artículo 45 del mismo ordenamiento

⁸¹ Idem

prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal.

Este se inicia cuando cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad formule por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 5o. del mismo ordenamiento a excepción de los gobernadores de los estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada de pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado; en caso de que el denunciante no pudiera aportar pruebas por encontrarse éstas en posesión de alguna autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarla para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones y las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

El procedimiento se substanciará ante la Cámara de Diputados, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

La crítica más severa que se ha hecho al procedimiento "radica en el papel predominante que ha otorgado a la Cámara de Diputados, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de las sanciones a aplicar,"⁸² por lo que el artículo 110 Constitucional incurre en el error de ceder a la Cámara de Diputados no sólo la función de seguir el procedimiento, sino de resolver el hecho sobre la culpabilidad o inculpabilidad del acusado.

La Cámara de Diputados substanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designaran a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el presente procedimiento.

Una vez ratificada la denuncia ante la Oficialía de Partes dentro del plazo fijado (tres días naturales siguientes), deberá ser enviada, junto con los elementos de prueba, a la Subcomisión de Examen Previo de las comisiones

⁸² "La reforma al título IV de la Constitución Mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, p. 177

antes mencionadas, esta subcomisión deberá de examinar la acusación dentro del plazo de treinta días con el objeto de determinar:

- "Si el acusado forma parte del grupo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político.
- Si la conducta que se le atribuye corresponde a alguna de las causales de procedencia señalada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
- Si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado."⁸³

La Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación. La determinación del juicio político se sujetará a lo siguiente:

- "El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.
- Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente.

⁸³ Cfr. José Luis Vázquez Alfaro. *op. cit.* p. 74

- La subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la mencionada ley (causas), y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada. En caso de que se presenten pruebas supervenientes, la Subcomisión podrá volver a analizar la denuncia que se hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.
- La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas comisiones,
- La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara"

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

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminara proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho material de la denuncia, que dio origen al procedimiento, pero si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- 1.- Que esté legalmente comprobada la conducta o el hecho material de la denuncia.
- 2.- Que se encuentre acreditada la responsabilidad del encausado.
- 3.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en la destitución del cargo, la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.
- 4.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

El día señalado la Cámara de Diputados se eregirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente, acto continuo se dará lectura

a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de ésta, así como las conclusiones de la Sección Instructora, concediéndose la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

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

Una vez que la Cámara de Senadores reciba la acusación, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, formulando esta sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde, entregándolas posteriormente a la Secretaria de la Cámara, donde su Presidente enunciará que debe de erigirse ésta en Jurado de Sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaria a citar a la Comisión de tres diputados, al acusador y a su defensor, señalándose hora para la audiencia en donde la Cámara de Senadores se declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

"La Secretaria dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos.

Retirados el servidor público y su defensor, permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan; el Presidente hará la declaratoria que corresponda"⁸⁴.

3.6 Facultad de Destitución

La palabra destitución proviene del latín *destitutionis*, que significa la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo, esta figura tiene aplicación generalmente en entes público.

"En un Estado de Derecho, el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de la facultades que expresamente se les confiere. Por lo que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, que erosiona el Estado de Derecho y actúa contra el sistema político establecido en nuestro país"⁸⁵.

⁸⁴ *Ibidem* p. 75

⁸⁵ *Idem*

Si bien es cierto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, faculta al Poder Legislativo, mediante el Congreso de la Unión dividido en sus dos cámaras, de llevar a cabo todo tipo de procedimiento, a fin de que el servidor público que no cumpla conforme a derecho su cargo o comisión, sea sancionado, estableciendo para tal efecto la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley que consagra los principios del Título Cuarto Constitucional, teniendo como objetivos fundamentales:

a) Que los poderes de la Unión en concordancia con las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, cuenten con órganos y sistemas propios

b) Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, ya que estamos conscientes de que el servidor público debe de ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

3.7 El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica en el Proceso de Destitución

El congreso de los Estados Unidos, está compuesto de un senado y una cámara de representantes, en donde esta última estará compuesta de miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos estados y los electores de cada estado deberán de reunir los requisitos de calificación que se exijan a los electores de la rama más numerosa de la legislatura estatal, esto es, sí una persona es elegible para votación en la "rama más

numerosa", es la cámara que cuente con más miembros. Todos los Estados excepto Nebraska, tiene una legislatura bicameral propia. El Senado está compuesto de dos Senadores por cada Estado, elegido para la legislatura correspondiente para períodos de seis años y cada senador tendrá derecho a un voto.

3.7.1 El Impeachment como institución en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica

Se reconoce sin ninguna duda que la Institución del juicio político de la constitución norteamericana tiene su fuente en el *impeachment inglés*, a través de las constituciones de Virginia de 1776 y de Masachussets en 1780.

La responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del gobierno se desarrolló en Inglaterra en cuanto el Parlamento fue conquistando atribuciones en su lucha con la Corona, y al haberse diversificado el primer tipo de responsabilidad, es decir, la estrictamente política como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento, por lo que en consecuencia el sistema británico de responsabilidad implica el enjuiciamiento específico de carácter penal.

"El sistema inglés se caracteriza por la acusación de la cámara de los Comunes ante la de los Lores, estando esta última constituida para este efecto como *High Court Of Parliament*, que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir, del gobierno, en la inteligencia de cuando considera culpable al acusado, no solo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la sanción establecida por las leyes penales."⁸⁶

"Alrededor de la década de 1660, el concepto de juicio político se había arraigado en las colonias, y las legislaturas realizaban ímprobos esfuerzos para remover de los cargos oficiales a gobernadores acusados de hechos delictivos, en consecuencia se puede afirmar que en la historia de los enjuiciamientos en las colonias de Norteamérica, las legislaturas nunca promovieron juicio político a un ciudadano común, sino que aquel fue una medida destinada a remover de sus puestos a funcionarios por mala conducta. Era un acto de carácter administrativo. Era práctica usual imponer un castigo que no superara la destitución en el cargo; los representantes populares conservaron el espíritu liberatorio del procedimiento inglés del *impeachment* del siglo XVII; aunque con diferencias sustanciales con el sistema inglés del juicio político constituyó una presión de las legislaturas coloniales a los funcionarios reales"⁸⁷.

⁸⁶ Hector Fix Zamudio, *Derecho Comparado*, p. 62

⁸⁷ *idem*

Si bien el molde estructural de enjuiciamiento de los ingleses, esto es la antigua división de funciones que asignaba el papel de acusadora a la cámara de los comunes y el enjuiciamiento a los lores; se prolongó en los Estados Unidos. Quizá los abusos de poder, las atribuciones ilimitadas, tanto del Rey como del Parlamento, fueron motivo más que suficiente para que los norteamericanos derogasen todo lo que constituyera poderes absolutos, lo que trajo como consecuencia las diferencias entre el enjuiciamiento inglés y el norteamericano así como que este último tuviera sus características especiales, consistente en que la sanción que puede aplicar el senado federal, cuando decide con las dos terceras partes de los miembros presentes, implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios.

"Esta diferencia con el sistema inglés fue señalada certeramente por Alexis de Tocqueville al señalar que la ventaja del sistema norteamericano sobre el imperante en Europa, era su aparente debilidad, puesto que no aplica sanciones judiciales, sino solo la sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismos hechos tipificados como delitos, en tanto que la cámara de los lores en Inglaterra aplican directamente las penas, con lo cual, en su opinión se afectaba el principio de división de poderes."⁸⁸

⁸⁸ *Ibid* p. 65

Por lo que estimo que el juicio político en Inglaterra el *impeachment* es una solemne acusación contra cualquier individuo, hecha por la cámara de los comunes ante la barra de la cámara de los lores y hace la destitución entre esa institución y el *bill of attainder*, siendo esta ley una institución tramitada y votada en forma que cualquiera, que crea el delito, el delincuente y la pena, se aplica en un caso dado de naturaleza compleja y que puede servir para castigar actos a los cuales la ley no les ha impuesto penalidad alguna.

Por lo que en el artículo II, sección IV de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica establece que "El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, serán retirados de su cargo si son impugnados y convictos de traición, cohecho y otros delitos o faltas". Quedando sometidos a juicio político. Esta es una de las diferencias sustantivas con el *impeachment inglés* ya que el Parlamento británico podía juzgar a cualquier súbdito del reino, por el contrario la Constitución de los Estados Unidos ha determinado que además del presidente y el vicepresidente solo serán posibles de enjuiciamiento los funcionarios civiles, por lo que el nombramiento de estos puede tener lugar de dos maneras: funcionarios de rango jerárquico superior, que son nombrados por el presidente solo después de que la mayoría en el senado ha presentado su consentimiento y funcionarios de rango jerárquico inferior, que pueden ser designados por el presidente sin solicitar autorización previa del senado.

"Entre los funcionarios que el Presidente puede designar con acuerdo del senado, figuran los secretarios de estado, oficiales superiores de las fuerzas

armadas, administradores principales de correos, de aduanas o de otros organismos de importancia como son la Comisión de la Energía Atómica, por lo que en consecuencia todos los funcionarios que reciben su nombramiento del gobierno federal, sea que tenga funciones jurídicas o ejecutivas, así sea la más alta o la más humilde, son pues a excepción de los militares de tierra y mar, funcionarios civiles en el sentido de la Constitución, y como tales, sometidos a la tramitación de las acusaciones políticas, La razón que ha hecho exceptuar a los militares es que ellos están sometidos para juicio y sentencia a un código especial, a las leyes, a los reglamentos y a los usos de la guerra".⁸⁹

3.7.2 Sujetos de Juicio Político en los Estados Unidos de Norteamérica

En el subtítulo anterior se establece quienes son los sujetos que pueden ser sometidos al Juicio Político y las excepciones como es en el caso de los militares de tierra y mar y funcionarios civiles en el sentido de la constitución.

"El primer caso que se planteó tuvo lugar en 1797, cuando fue sometido a enjuiciamiento el senador por el estado de Tennessee, William Blount, la base de la acusación fue el haber promovido un ataque de los colonizadores en contra de España, que en aquel tiempo era propietaria de la Florida, la

⁸⁹ Idem

defensa de Blount sostuvo el criterio de que el senador no era funcionario civil, por ser miembro del Congreso, y en segundo lugar adujo que el presunto delito nada tenía que ver con el desempleo de sus funciones como senador, por consiguiente el senado decidió declararse incompetente para juzgar, fundándose en que el confesor tenía los medios necesarios para castigar a sus miembros por su proceder incorrecto y desordenado y expulsarlos, siempre que lo acuerden las dos terceras partes. "Cada Cámara determinará las reglas de sus diligencias, castigará a sus miembros cuya conducta sea improcedente y, con la anuencia de los dos tercios de sus miembros, para expulsar a cualquiera de estos".⁹⁰

"El primer antecedente del juicio político se remonta a 1630, cuando se produjo el amotinamiento de los representantes populares en contra del gobernador John Harvey, según Michael Benedict, constituyó un verdadero enjuiciamiento, excepto en su nominación. Los representantes elevaron una petición al consejo colonial por los delitos del gobernador contra el interés público. El consejo no se atrevió a imponerle un castigo, en cambio enviaron al gobernador a Inglaterra, custodiado, para que recibiese la sanción directamente del rey Carlos I, sin embargo, éste respondió restituyendo a Harvey a su puesto y castigando al Parlamento de Virginia por usurpación del poder".⁹¹

⁹⁰ Michael Las Benedict, Juicio Político, p. 20

⁹¹ Haynes George, El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, p. 364

3.8 Causales del Juicio Político

Como ya se señaló el artículo 2 sección IV, establece cuando procederá la acusación es decir, qué delitos son susceptibles de acusación, siendo estos traición, cohecho y otros delitos graves y menores.

La traición es definida por el artículo 3, sección III, párrafo 1º, mismo que dice "La Traición a los Estados Unidos consistirá únicamente en hacerles la Guerra o aliarse a sus enemigos, proporcionándoles auxilio y aliento. Ninguna persona será convicta de traición a menos que se cuente con el testimonio de dos testigos del mismo acto flagrante o se presente la confesión correspondiente a una corte pública".

"El cohecho está definido en la ley penal común, pero la interpretación a las palabras "otros delitos graves y menores", es la que se tiene que desentrañar, por lo que es necesario acudir a la propia convención de 1797, ya que en un principio se había restringido la destitución al supuesto de "mala conducta en el cargo" y otras a la "mala administración", aludiendo al manejo irregular o impropio de las funciones públicas. En la misma convención se sustituyó la palabra "mala administración" por considerarla demasiado vaga, reemplazándola por "otros delitos graves y menores", queriéndole dar más amplitud a las causales, comprendiendo los delitos de la ley penal común, como también todas aquellas conductas irregulares, impropias, que no son perseguibles mediante proceso criminal, quedando así a la libre interpretación

del Senado dicha significación, por ende el Congreso tendrá la facultad para tipificar los delitos y crímenes que debe castigar".⁹²

3.9 Procedimiento

El Senado norteamericano ha reglamentado el procedimiento en este juicio, (*rules for Impeachment Trials*), siendo alguna de sus disposiciones las siguientes:

Cuando los managers que la Cámara de Representantes han designado para intentar el juicio político sean admitidos en el Senado y expresen que están en condiciones de presentar acusación contra alguna persona, el Presidente del Senado ordenará al *sergeant at arms* que haga la proclamación, hecho lo cual agrega la siguiente fórmula:

Se ordena a todas las personas a que hagan silencio, bajo pena de prisión, en tanto la Cámara de Representantes plantea ante el Senado de los Estados Unidos la acusación contra ..., luego de lo cual se sustancia la acusación, e inmediatamente el Presidente del Senado informa a los managers que el Senado tomará las medidas pertinentes respecto de la manera del juicio político, de lo cual se dará debida noticia a la Cámara de Representantes. El presidente del senado o quien presida tendrá la facultad de emitir, por sí mismo o por intermedio del Secretario del Senado, todas las ordenes, mandatos y mandamientos , dentro de las instalaciones, que el senado pueda disponer o autorizar.

⁹² Idem

El Senado tendrá la facultad de hacer comparecer a testigos, forzar la obediencia a sus órdenes, mandatos, preceptos y fallos, preservar el orden y castigar en procedimiento sumario desacatos y desobediencias a su autoridad, órdenes, mandatos, preceptos y fallos, y para dar todas las ordenes legales, normas y regularizaciones que puedan estimar esenciales o conducentes a las finalidades de la justicia. Y el *seargent at arms* bajo la dirección del Senado, puede emplear los auxilios y la asistencia que sea necesaria para cumplir, ejecutar y llevar a efecto las órdenes y demás.

Tras la presencia de la acusación y la constitución del senado en la forma antes mencionada, se expedirá una citación al acusado, expresándole en contenido de la acusación e intimidándolo para que comparezca ante el Senado en el día y lugar fijados, para que responda a dichos cargos, esté en justicia y observe las órdenes y fallos del Senado, dicho mandamiento será diligenciado, por las personas que se designen, tanto días antes del día fijado para que comparezca, como se expresa en la citación. Si el acusado luego de la notificación, deja de comparecer, personalmente o por medio de apoderado, o compareciendo no contesta a la acusación, el juicio continúa su curso, como si se hubiere invocado inocencia. Si se reconoce los hechos, se pasa directamente al enjuiciamiento sin otras preliminares.

El Presidente del Senado designará una comisión a 12 miembros para que reciba la prueba y testimonios en los lugares y momentos que dicha comisión estime convenientes, y para ese propósito, la comisión y el Presidente designado por ella, ejercerá todos lo poderes y funciones conferidos al senado

de acuerdo con las reglas de procedimiento y práctica del senado cuando entienda en juicio político. La comisión de referencia informará al Senado por escrito mediante una copia certificada de lo actuado y de los testimonios dados ante dicha comisión y ese informe será recibido por el senado y considerando a todos sus efectos, como si hubiera sido producido directamente ante el cuerpo, no obstante nada priva al Senado de convocar algún testigo y escuchar su testimonio ante el Senado en Pleno, o resolver o entender todo el juicio. el Secretario del Senado elaborará el acta de procedimientos del juicio político, como si se tratara de procedimientos legislativos, y se someterá a aprobación al igual que las actas ordinarias.

Durante todo el procedimiento en que el senado entienda en juicio político, las puertas serán mantenidas abiertas, a menos que el senado ordene que las puertas se cierren mientras delibera acerca de su decisión. Respecto de la votación final sobre si hay lugar a la formación del juicio político, se votará por separado cada uno de los artículos de la acusación; y si no hay lugar, por voto de los dos tercios de los miembros presentes, se da un fallo de absolución, pero sí el acusado resulta convicto respecto de cualquiera de dichos artículos de acusación, por dos tercios de los miembros presentes, el Senado procederá a sentenciar y se guardará constancia certificada de ese sentencia en la Secretaria del Senado.

Se permitirá el patrocinio de las partes en caso de juicio político y se escuchará al mismo. Todas las mociones hechas por las partes o su patrocinante serán dirigidas al presidente, y si este o cualquier otro senador

lo exige, serán hechas por escrito y leídas por la Secretaria. Los testigos serán examinados por una persona que nombre las partes que los ha propuesto y luego, repreguntadas por otra persona en nombre de la parte contraria; si algún senador desea hacer alguna pregunta a algún testigo, o hacer alguna moción, deberá ser por escrito y manifestada por el presidente.⁹³

Una vez que ha sido expuesto de forma amplia la estructura del Poder Legislativo que se compone del Congreso de la Unión dividido en sus dos cámaras, así como también en el senado de los Estados Unidos y el procedimiento que se lleva a cabo para determinar la responsabilidad del servidor público, tomando en cuenta quiénes están sujetos al Juicio Político, en el siguiente capítulo se hablará de las consideraciones legales y las propuestas acerca de esta figura, teniendo como base los ordenamientos legales que contemplan el juicio en mención.

⁹³ Amagnague Juan Fernando. Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento, p. 57

CAPÍTULO IV

CONSIDERACIONES LEGALES Y PROPUESTAS AFINES AL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

4.1 Responsabilidades de los Servidores Públicos

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existe un sin número de teorías que explican sus fundamentos y alcances; prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental, sin olvidar el discurso moral y religioso, así como en el lenguaje ordinario, para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos de responsabilidad que están, de alguna manera presupuestos a la noción jurídica de responsabilidad.

El presente subtítulo corresponde al rubro del título cuarto de nuestra Constitución; de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, "el que evidencia el carácter de servidor público atribuido a quienes desempeñan cargos dentro de la Federación o de los gobiernos"

"Anteriormente su denominación era *de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, pero con las reformas del 28 de diciembre de 1982, se cambia la palabra funcionario por la de servidor público, debido al espíritu de renovación moral de la sociedad que a partir de aquel entonces se propuso como meta fundamental nuestro constitucionalismo, y que debiendo principiar por eliminar la prepotencia de funcionarios que pasarían a ser servidores

públicos, implicó la reforma a la estructura misma del articulado correspondiente al referido capítulo IV de nuestro máximo ordenamiento⁹⁴.

“Partiendo de una de las más características instituciones jurídicas españolas, como el juicio de residencia, en nuestro derecho fue establecido por la Carta de Apatzingan de 1814, para juzgar funcionarios públicos que hubiesen incurrido en responsabilidad; el título cuarto de nuestra Constitución, específicamente destinado a tratar de las responsabilidades en que los funcionarios públicos pudieran eventualmente incurrir en el desempeño de las elevadas funciones que les fueron encomendadas y siempre bajo el supuesto de que, la responsabilidad de los servidores públicos es la garantía misma del cumplimiento de su deber. Dos principios generales que requieren ser compaginados, desde luego con las razones del otorgamiento del fuero a los servidores públicos; el de la dignidad del cargo que ostentan y el de la protección a la buena marcha de la administración pública”.⁹⁵

“La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regularización especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública⁹⁶, de tal forma que cuando el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal

⁹⁴ Sayeg Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. P. 355

⁹⁵ idem p. 368.

⁹⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, p. 22

aplicable, de los órganos que intervienen en el procedimiento para su aplicación, competencia y de la jurisdicción a cuyo conocimiento corresponde.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, de orden penal o de orden administrativo".⁹⁷

De manera que, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en la que incurrirán por ende es penal y por lo tanto les serán aplicables las disposiciones y procedimientos de esa naturaleza.

Cuando realizan funciones de gobierno y de dirección afectando intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política.

Cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

⁹⁷ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, p. 169

Independientemente de los tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex Aquilia* "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo" tal y como es establecido por el artículo 1910 del Código Civil; de lo que en consecuencia se desprende la responsabilidad civil, en el que se plantea la exigencia de una acción, ya sea positiva o negativa, que causa daños sin justificación, a excepción del caso fortuito o la fuerza mayor, además incluye que la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

De lo anterior se desprende que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades; penal y civil, que están reguladas por las leyes de la materia correspondiente; por lo que toca a la política y administrativa, están reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.2 Responsabilidad Penal de Servidores Públicos

Conforme a lo dispuesto por el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la

legislación penal” por lo que el Título Décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá de tener la calidad de servidor público; es importante señalar que, la parte final del artículo 212, establece que “se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito del que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente”, delitos que son los siguientes:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Coalición de servidores públicos
4. Uso indebido de facultades y atribuciones
5. Concusión
6. Intimidación
7. Ejercicio abusivo de facultades
8. Tráfico de influencia
9. Cohecho
10. Peculado
11. Enriquecimiento ilícito

Para estos delitos se asignarán penas como son la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección Constitucional, denominada fuero, misma que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tiene a su cargo los servidores públicos como ya se mencionó de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia.

De acuerdo con el artículo 111 Constitucional, los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Consejeros de la Judicatura Federal
- Secretarios de Despacho
- Jefes de Departamento Administrativo
- Representantes a la Asamblea del Distrito Federal
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Procurador General de la República
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral
- Gobernadores de los Estados
- Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

- Miembros de los Consejos de las judicaturas locales

En estos tres últimos la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

“Situación muy especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación, para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal”.⁹⁸

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, en consideración a lo que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo tanto la Sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las comisiones de la Cámara, en términos del artículo 11 de la mencionada ley, procurará establecer:

- a) la subsistencia del Fuero Constitucional
- b) la existencia del delito
- c) la probable responsabilidad del inculpado

⁹⁸ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. Cit.* p. 22

Una vez establecido lo anterior se substanciará el procedimiento del juicio político.

“La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto Constitucional y en el Código Penal, han venido aclarando las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes, que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, no admitiendo desvíos, distinguiéndose tres tipos de infracciones; la falta administrativa, la falta política y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal”.⁹⁹

4.3. Responsabilidad Civil

Solamente el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional hace mención a esta responsabilidad, en donde según el texto dispone que en demandas de orden civil que se entablen en contra de cualquier servidor público no se requerirá de declaración de procedencia. La justificación de esta responsabilidad, parte del principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”¹⁰⁰, encontrando su base Constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozaran de las garantías que otorga la

⁹⁹ González de la Vega, René, *Responsabilidad Penal*, p. 104

¹⁰⁰ Delgado Gutiérrez Luis Humberto *op. cit.* p. 27

Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De lo anterior se desprende que nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin causa justa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad, en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal, el cual expresamente señala " el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, estará obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen serán imputados al ente público, para que responda por ellos. Sin embargo el texto del artículo 1927 del Código Civil, señala que solo el estado es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la

responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del estado.

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste solo establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos y subsidiaria en demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se puede generar entre particulares, no entre el estado y sus empleados, además es indudable que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones puedan causar daños y perjuicios al patrimonio del estado, con lo que producirá una responsabilidad resarcitoria, solo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo regulándose por las leyes y procedimientos administrativos, por lo que la idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho, presentándose con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas, "puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica."¹⁰¹

Atendiendo a lo anterior las leyes administrativas han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado.

¹⁰¹ Manuel Lucero Espinosa, Elementos del Derecho Administrativo, p. 167

Como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, por lo anterior el texto del artículo 77bis de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala en su primer párrafo que “cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra”

Conforme a este tipo de responsabilidad, se puede derivar que ella se integra con:

- los sujetos
- la acción u omisión
- el daño, y
- el nexo causal.

4.4 Responsabilidad Política

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, son los enunciados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de las características de los sujetos del Juicio Político, se

trata de servidores públicos que tiene atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, por consiguiente no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.

Por lo que tratándose de los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales son establecidas por el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que se han mencionado, por lo que las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Federal, así como en el 8o. de la propia Ley en mención, mismos que pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

4.5 Responsabilidad Administrativa

En términos del artículo 109 Constitucional en su fracción III establece "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", los cuales se encuentran enunciados en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo así el Código de Conducta Etico en el Servicio Público "en realidad, cuando se habla de responsabilidad de los funcionarios públicos se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, y no solo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público"¹⁰²

Es importante resaltar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe de incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica con una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa.

¹⁰² Cfr. Héctor Fix Zamudio *op.cit.* p.p. 60-62.

Con base en leyes y procedimientos administrativos; por otra parte cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones ha causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil, que en términos del artículo 1927 del Código Civil y 77bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho en favor de los afectados, y puede hacerse valer por la vía administrativa o jurisdiccional.

Los sujetos de esta responsabilidad son los servidores públicos que contempla el artículo 108 Constitucional y 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo tanto las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al estado son de naturaleza política, penal y administrativa, como lo establece el artículo 109 Constitucional, de las cuales se puede generar simultáneamente una conducta, dando lugar a tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos:

- a) un procedimiento penal ante el Poder Judicial
- b) un juicio político ante el Poder Legislativo, y
- c) un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público y por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad civil, tramitándose ante leyes civiles y jueces de la misma materia.

4.6 Distribución de competencias, órganos del Poder Judicial de la Federación

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su primer artículo establece como es ejercido, siendo en el siguiente orden:

- 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- 2.** El Tribunal Electoral
- 3.** Los Tribunales Colegiados de Circuito
- 4.** Los Tribunales Unitarios de Circuito
- 5.** Los Juzgados de Distrito
- 6.** El Consejo de la Judicatura Federal
- 7.** El Jurado Federal de Ciudadanos
- 8.** Los Tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

4.6.1 Ejercicio del Poder Judicial de la Federación

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se

compondrá de once ministros y funcionará en pleno o en salas. En los términos que la ley disponga las sesiones del pleno y de las salas serán publicadas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los tribunales del circuito de los juzgados de distrito y del tribunal electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del poder judicial de la federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establezca. El consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de establecer una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la propia corte y remitir a los tribunales colegiados de circuito, aquellos asuntos en los que hubiera establecido jurisprudencia, para la mayor prontitud de su despacho. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del poder judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados Internacionales celebrados por el estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación. La remuneración que perciba por su servicios los ministro de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura federal, así como los magistrados electorales no podrá ser disminuida durante su encargo. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución y al vencimiento de su

período, tendrán derecho a un haber por retiro. Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiere ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

4.7. Suprema Corte De Justicia De La Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros que funcionarán en Pleno o en Salas, no integrando la Sala el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en dos periodos de sesiones; el primero de enero a la primera quincena de julio y el segundo de agosto a el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre de cada año. Contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros bastando la presencia de cuatro para funcionar.

El Pleno se compondrá de once ministro, pero para funcionar solo bastara la presencia de siete miembros, tomándose sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos, a excepción de los casos previstos por el artículo 105, fracción I penúltimo párrafo y fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros, siendo estos casos los siguientes:

fracción I.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se

refieren los incisos c, h y k anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

fracción II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Los ministros durarán quince años en su cargo, salvo incapacidad física o mental permanente.

El Pleno de la Suprema Corte nombrará a propuesta de su Presidente, un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos, siendo el Presidente quien designe a los secretarios auxiliares de acuerdos y a los actuarlos que fueren necesarios para el despacho de los asuntos de la Suprema Corte.

La Suprema Corte podrá sesionar de manera extraordinaria en los períodos de receso, a solicitud de cualquiera de sus miembros, previa solicitud presentada al Presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que emita la convocatoria correspondiente. Las sesiones del Pleno serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio Pleno.

En caso de empate en las resoluciones, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para lo que se convocará los miembros que no estuvieron legalmente impedidos, y si en esa sesión tampoco se obtuviere la mayoría, se desechará el proyecto y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a otro ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto y si en dicha sesión persistiera en empate el Presidente tendrá el voto de calidad.

4.7.1 Funciones

La Suprema Corte de Justicia conocerá en Pleno de:

a) De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

□ Cuando subsista en el recurso el problema de inconstitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiere impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlo directamente violatorio de un precepto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos;

□ Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo

párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conceder un amparo de revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite y

- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

c) Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso de la decisión de las cuestiones proplamente constitucionales.

d) Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley.

e) Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

f) De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, funcionando el Pleno.

g) De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

h) De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

i) De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente a la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 152 a 161 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

j) De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto

por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales.

k) De cualquier otro asunto de competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas.

l) De las demás que expresamente le confieran las leyes.

4.7.2 Atribuciones

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia en todo momento velará por la autonomía de los órganos del poder Judicial de la federación y por la independencia de sus miembros, por lo que tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Elegir a su Presidente en términos de los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica del poder Judicial de la Federación, siendo de la siguiente forma:

Artículo 12.- Cada cuatro años, los miembros de la Suprema Corte de Justicia elegirán entre ellos a un presidente, el cual no podrá ser reelecto por el período inmediato superior, siendo esta elección en la primera sesión del año que corresponda.

Artículo 13.- Tratándose de las ausencias del presidente que no requieran licencia, el mismo será suplido por los ministros en el orden de su designación; si la ausencia fuere menor de seis meses y requiere licencia, los

ministros nombrarán a un presidente interino para que lo sustituya; si fuere menor de ese término, nombrarán a un presidente para que ocupe ese cargo hasta el fin del período, pudiendo designarse en este último casos aquellos que hubieren fungido como presidentes interinos.

II.- Conceder licencias a sus integrantes en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

III.- Fijar mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema corte de Justicia.

IV.- Determinar mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las salas y el sistema de distribución de los asuntos de que estas deban conocer.

V.- Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando el Pleno, lo hará del conocimiento de este último, para que determine lo que corresponda.

VI.- Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiados estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando el Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

VII.- Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquellas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIII.- Resolver en los términos que disponga la ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IX.- Conocer y dirimir cualquier controversia que surjan entre las salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de los dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de la Ley Orgánica de la Federación.

X.- Determinar las adscripciones de los ministros a las salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte.

XI.- Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.

XII.- Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora única del Poder Judicial de la Federación.

XIII.- Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIV.- Nombrar, a propuesta del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, al secretario general de acuerdos, al subsecretario general de acuerdos y al titular de la coordinación de compilación y sistematización de tesis, resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causas justificadas, suspender cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por la vía de corrección disciplinaria, y formular denuncia o querrela en los casos en que aparecieran involucrados en la comisión de un delito.

XV.- Solicitar la intervención del consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder judicial de la Federación.

XVI.- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.

XVII.- Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de 180 días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o algún órgano o miembro del poder Judicial de la Federación.

XVIII.- Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIX.- Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realizan las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el pleno convenir con el consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones.

XX.- Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal.

XXI.- Dictar los reglamentos y acuerdos generales en la materia de su competencia, y

XXII.- Las demás que determinen las leyes.

4.7.3 Requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- Haber residido en el país durante dos años anteriores a la designación.
- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer perfectamente entre aquellas personas que hayan servido con eficacia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se haya distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Para nombrar a los Ministros el Presidente de la República someterá un tema a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deberá de cubrir la vacante, la designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro, la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, si esta segunda fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

4.8 Propuestas

Que la facultad otorgada al Poder Legislativo –Congreso de la Unión- integrada por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al Juicio Político, pase a ser una facultad única y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las siguientes razones:

La principal función delegada al Poder Legislativo, es la de crear leyes y como su propio nombre lo dice, legislar, establecer proyectos de ley, de acuerdo a las necesidades sociales y políticas actuales.

El H. Congreso de la Unión está integrado por todo tipo de "profesionales", que no conocen de procedimientos procesales por no ser peritos en la materia.

Existe desafortunadamente un gran predominio e influencia política, diversidad de intereses personales y políticos, desorganización y desintegración en el Congreso.

No son propiamente personas que sea dignos de los cargos que les ha sido conferido. Los requisitos que se piden para poder ostentar dichos cargos los puede reunir cualquier persona sin ningún problema. Cada partido Político vela por intereses propios teniendo como finalidad principal la mayor participación en el Congreso, por consiguiente el Poder.

El Juicio Político es una figura netamente judicial, lo que en consecuencia se crea una invasión de competencias, faltando así a los principio de división de poderes consagrado en la Carta Magna.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dará mayor aplicabilidad debido a las exigencias que se necesitan para ser Ministro de la Suprema Corte atendiendo a los requisitos indispensables para el cargo, tomando en cuenta las funciones que tiene a su cargo.

Una de las cualidades principales de un juzgador es la imparcialidad en los asuntos del que tenga conocimiento, no dejándose llevar por la lógica jurídica y los Principios Generales de Derecho.

Uno de los grandes beneficios que se tendría con este cambio es la legalidad en el juicio político y por ende su aplicación.

CONCLUSIONES

Con base a los datos aportados en el capítulo primero de mi trabajo de investigación, estimo que los antecedentes del Juicio Político en México, se remontan esencialmente en gran medida a los sucesos acontecidos en la conquista y bajo el predominio de las leyes que en aquella época rigieron.

Lo expuesto en la conclusión anterior estimo es contradictorio con nuestro sistema constitucional mexicano, porque definitivamente nuestra Constitución Política fue en su momento replica fiel de la Constitución Norteamericana, sin embargo intereses proteccionistas impidieron el enjuiciamiento del Titular del Ejecutivo.

El juicio de Residencia que se instituyó en la época colonia ha representado el principal antecedente del juicio político, mediante el cual era posible imputar la responsabilidad en que incurrieran por violaciones los funcionarios públicos.

De lo expuesto en el capítulo primero del trabajo de investigación, resalta que la imposición del federalismo al cual hoy nos encontramos sujetos, fue en su momento un anhelo para alcanzar lo que hoy es el federalismo norteamericano, sin embargo la diferencia atroz que existe es la democracia, en nuestro sistema considerada utopía, en norteamérica hasta cierto punto una realidad.

El constitucionalismo mexicano obstaculiza por mucho el enjuiciamiento político, en razón del derecho comparado norteamericano, en donde el Titular del Poder Ejecutivo ha sido sometido al Juicio Político.

En materia Legislativa, el Congreso de la Unión Mexicano es un poder sometido a las disposiciones de una supremacía de poder, que impide lógicamente el enjuiciamiento de su mandatario, por el contrario, el poder legislativo estadounidense es independiente y se rige autónomamente en el ejercicio de sus atribuciones, lo que permite llevar a cabo el impeachment o proceso de destitución presidencial.

La democracia es punto toral para el cambio y lograr entonces la implementación del juicio político en contra de los servidores públicos de jerarquía.

El ejercicio del poder del Ejecutivo Federal se distingue de los demás poderes por las facultades de libertad, que solo a él se le atribuye y no se le restringe, casos específicos los señalados en las fracciones I y II del artículo 89 Constitucional, que en forma por demás significativa atribuye el ejercicio libre para opinar sobre leyes, nombrar y remover funcionarios públicos sin responsabilidad para el Titular del poder Ejecutivo.

Es verdad que nuestro sistema constitucional mexicano ha sido copia fiel en gran medida del sistema norteamericano, sin embargo es verdad también que en todo gobierno organizado de acuerdo a los principios de una República representativa como la que somos, los servidores públicos están y deben de estar sujetos al control popular y son en consecuencia responsables por sus actos, esto sin distinción de nivel, porque de esta forma se instituyó en el artículo 40 de nuestra Constitución.

En México, la determinación de encausar el Juicio Político en contra del Titular del Ejecutivo, representa en mi opinión la mayor dificultad para que dicho proceso sea llevado a la práctica, en primer término porque la democracia no puede darse en nuestro país de forma inmediata, en segundo lugar a mi forma de ver no tenemos instaurado el Tribunal con la categoría necesaria, la voluntad y la moral para llevarlo a cabo, en atención a que en nuestro sistema aún pesan más los Intereses políticos que los legales.

Considero urgente la implementación del Juicio Político en México, atendiendo los principios que rigen por disposición constitucional a nuestro poder legislativo, mismo que por siempre deberá ser autónomo para garantizar la legalidad y seguridad que dicho mandato legal consigne.

Del estudio del tema de investigación puedo determinar que la figura del Juicio Político representa una invasión de competencias, toda vez que el Poder Legislativo en la división del ejercicio de Supremo Poder Federal, le es

atribuido primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, y no de erigirse como jurado en un procedimiento totalmente judicial.

Estimo necesario que de llegarse a aplicar el Juicio Político en contra de los servidores públicos y en especial del Titular del Ejecutivo, el Congreso de la Unión se apoyará en un órgano judicial que por naturaleza esté encomendado a dicho efecto, en el ámbito federal de mayor conocimiento y conciencia jurídica, es decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en quien se deposita el Poder Judicial Federal, de ahí entonces que me atrevo a realizar una propuesta de cambio en la que tome partida por razón de sus atributos dicho órgano.

De las conclusiones a las que se llegó en el presente trabajo se desprende que la hipótesis planteada se cumple en todos y cada uno de sus términos, ya que ha quedado plenamente demostrado que el Poder Legislativo no es el idóneo para conocer del Juicio Político como una figura jurídica contemplada en el Derecho Mexicano, y en consecuencia se tiene que realizar una reforma en cuanto a la facultad otorgada por la Constitución a este poder, ya que quien debe de conocer y llevar hasta sus términos el procedimiento es un órgano que esté compuesto por estudiosos del Derecho y que tengan plena parcialidad para realizar todos y cada uno de sus actos con base a la Justicia, y sobre todo devolver al pueblo la soberanía que desde los inicios de nuestra nación les fue depositada a los servidores públicos.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos, edición 19ª., México 1999, Editorial SISTA, p.p. 409

Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica, p.p. 123

Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, editorial BARRERA, México 1997, edición 5ª. p.p.428

Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, Editorial SISTA México 1996. P.P. 205

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos p.p. 94, Edición publicada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 1998, p.p. 271

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial Porrúa, México 1999, p.p. 387

BIBLIOGRAFÍA

ARMAGNEQUE Juan Fernando, Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento, Segunda Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1995, p.p. 335

ARTEAGA Nava Elisur, Derecho Constitucional, tomo II Ed. Harla, México 1994, p.p. 518

BARRAGAN José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, p.p.242

BIELSA, Derecho Constitucional, editorial Depalma, Buenos Aires 1995, p.p. 596

CAMPOS Ponce Xavier, Historia de las Instituciones Mexicanas, Editorial Edamex, México 1980. p.p. 155

CRAVIOTO Carlos, Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 1994, p.p. 155

CARPIZO Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, México 1994, p.p. 240

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 11ª. Edición, editorial UNAM, México 1998, p.p. 627

DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial. Porrúa, México 1996 p.p. 211

Enciclopedia Salvat Editores, Historia de México, Tomo X, p.p. 2136

FIX Zamudio Héctor, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, editorial Porrúa, México 1994 p.p 143

FIX Zamudio Héctor, Derecho Comparado, editorial Porrúa, México 1998 p.p. 562

FRAGA Gablino, Derecho Administrativo, edición 23ª. edición, editorial Porrúa, México 1984, p.p. 354

GARCIA Ramírez Sergio, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1995, p.p. 358

GONZALEZ de la Vega Rene, Responsabilidad Penal, Editorial INAP, México, 1984, p.p. 104

GIBSON Charles, Los Aztecas bajo el Dominio Español, 16ª. Edición Editorial Siglo Veintiuno, México 1981 p.p.531

GARCIA Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1992 p.p. 444

HAYNES George, El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, Editorial Depalma, Buenos Aires 1980, p.p. 364

LASKI Harold J. El Problema de la Soberanía, editorial Depalma, Buenos Aires 1989 p.p. 402

LES Benedict Michel, Juicio Político, encyclopedia of american política history, New York, Vol. II p.p. 20

LOPEZ Fernando, Compendio de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Haría, México 1997 p.p. 374

LUCERO Espinosa Manuel, Elementos del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1995 p.p. 267

MORELOS José María, Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la America Septentrional, 14 de septiembre de 1813

MEADOR Daniel John, Los Tribunales de los Estados Unidos, editorial Pereznieito, México 1995, p.p. 175

OBREGON Esquivel, Apuntes para la Historia del Derecho del Derecho en México, editorial Porrúa, México 1994, Tomo I, p.p. 753.

POLIBIO, Historia de Roma, p.p. 987

Revista de Investigaciones Jurídicas, La Reforma al Título IV de la Constitución Mexicana, número 7, México 1983

SAYEG Helú Jorge, Instituciones del Derecho Constitucional Mexicano, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1987 p.p. 375

SERRA Rojas Andres, Ciencia Política, editorial Porrúa, México 1993 p.p. 798

TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1995 p.p., 478

TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p.p. 653

VAZQUEZ Alfaro José Luis, Ley de Responsabilidades, Editorial Porrúa, p.p. 269