



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

**“PROPUESTA PARA PROHIBIR LA REALIZACIÓN
DE ACTIVIDADES AJENAS A LAS ATRIBUCIONES QUE
ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL A LOS DIPUTADOS
Y SENADORES (ERRADICAR EL LLAMADO TRÁFICO DE
INFLUENCIAS)”**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

ALEJANDRINA SÁNCHEZ PORTILLA



ASESOR DE TESIS LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

MÉXICO D. F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIAS

A DIOS.

En este momento tan importante para mí, como para cualquier ser humano, el hecho de ver culminado un gran anhelo, me resulta motivo de reflexión sobre todas las cosas maravillosas que me han ocurrido, desde el hecho de la propia existencia y la de mis seres queridos, que parte de ellos lo integran también mis profesores, compañeros y amigos, siendo así que el gran autor y motivador de todo cuanto sucede ha sido tu Jesucristo...

Hoy te doy gracias muy especialmente, por la enorme dicha de haber concluido mi profesión y que con la presentación de esta Tesis, se resumen esfuerzo, perseverancia, dedicación y sobre todo un enorme deseo de superación personal.

Gracias...

A MIS PADRES.

No tengo palabras para agradecer los extraordinarios padres que tengo, porque gracias a que siempre han guiado mis pasos incondicionalmente con sus consejos y ejemplo, he podido cumplir esta meta. A ustedes dedico mi titulación profesional.

A MIS HERMANOS.

Con cariño, deseando que realicen sus objetivos.

A MIS TÍAS Y ABUELITA.

Gracias por todo su amor y apoyo, las quiero mucho.

A MI ABUELITO ALEJANDRO S. Y A MI TÍO ADOLFO SÁNCHEZ.

Doy gracias a DIOS el hábelos conocido y haber compartido momentos maravillosos a su lado, por lo

que mi Tesis y mi Examen Profesional les dedico como símbolo de mi gran amor y de que siempre vivirán en mi corazón. . . Los quiero mucho.

Q.E.P.D.

A LA "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO "

Mi cariño y agradecimiento a la UNAM, nuestra Máxima Casa de Estudios, especialmente a la FES ARAGÓN quienes me enseñaron que la Abogacía más que ser sólo un conjunto de conocimiento, es una forma de vida en la que se practican los más altos valores humanos.

A MI ASESOR

LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ

*Ejemplo de extraordinarias virtudes humanas y profesionales.
Todo mi respeto, admiración y gratitud por la invaluable ayuda para la realización de mi Tesis Profesional.*

A MI JURADO.

Gracias por la distinción que tendré al ser evaluada por este honorable Jurado:

LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ.

LIC. JOSÉ EDUARDO CABRERA MARTÍNEZ.

LIC. ROSA LUCIA TAPIA GONZÁLEZ.

LIC. ERIKA IVONNE PARRA RODRÍGUEZ.

LIC. RAYMUNDO JIMÉNEZ CAMPOS.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO 1 “MARCO HISTÓRICO”

1.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA FORMA DE GOBIERNO DURANTE LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	1
1.2 RESEÑA HISTÓRICA DE LA FORMA DE GOBIERNO DURANTE LA ÉPOCA COLONIAL.....	4
1.3 HISTORIA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO A PARTIR DE SU INDEPENDENCIA.....	8
1.3.1 CONSTITUCIÓN DE 1814	
1.3.1.1 GENERALIDADES	10
1.3.1.2 DEL SUPREMO GOBIERNO	11
1.3.1.3 DEL SUPREMO CONGRESO	11
1.3.1.4 DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA	12
1.3.2 CONSTITUCIÓN DE 1824	
1.3.2.1 GENERALIDADES.....	13
1.3.2.2 EL PODER EJECUTIVO	13
1.3.2.3 EL PODER LEGISLATIVO	14
1.3.2.4 EL PODER JUDICIAL	15
1.3.3 EL CENTRALISMO	16
1.3.4 CONSTITUCIÓN DE 1857	
1.3.4.1 GENERALIDADES	18
1.3.4.2 EL PODER EJECUTIVO	19
1.3.4.3 EL PODER LEGISLATIVO	19
1.3.4.4 EL PODER JUDICIAL	20
1.3.5 CONSTITUCIÓN DE 1917	
1.3.5.1 GENERALIDADES	21
1.3.5.2 EL PODER EJECUTIVO	22
1.3.5.3 EL PODER LEGISLATIVO	22
1.3.5.4 EL PODER JUDICIAL	23

CAPÍTULO II “DERECHO COMPARADO”

2.1 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	25
2.2 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA	27
2.3 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE FRANCIA	30
2.4 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE ITALIA	32
2.5 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA	33

CAPÍTULO III “MARCO CONCEPTUAL”

3.1 TEORÍA DEL ESTADO	35
3.1.1 CONCEPTO DE ESTADO	38
3.1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO	40
3.1.3 TEORÍAS JURÍDICAS DEL ESTADO.....	42
3.1.4 ELEMENTOS DEL ESTADO.....	45
3.1.5 SOBERANÍA Y DIVISIÓN DE PODERES	55
3.2 TRÁFICO DE INFLUENCIA	
3.2.1 CONCEPTO	71
3.2.2 EL DAÑO SOCIAL DEL TRÁFICO DE INFLUENCIA	113

CAPÍTULO IV “EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN NUESTRA LEGISLACIÓN VIGENTE”

4.1 INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	116
4.1.1 LA CÁMARA DE DIPUTADOS	116
4.1.1.1 SU INTEGRACIÓN	117
4.1.1.2 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO	120
4.1.1.3 SUS ATRIBUCIONES	122
4.1.2 LA CÁMARA DE SENADORES	126
4.1.2.1 SU INTEGRACIÓN	126
4.1.2.2 REQUISITOS PARA SER SENADOR	126
4.1.2.3 SUS ATRIBUCIONES	127
4.2 LA NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA EVITAR EL TRÁFICO DE INFLUENCIA	129
4.3 PROPUESTA DE REFORMAS	130

CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	136
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación titulado **“PROPUESTA PARA PROHIBIR LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES AJENAS A LAS ATRIBUCIONES QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL A LOS DIPUTADOS Y SENADORES (ERRADICAR EL LLAMADO TRÁFICO DE INFLUENCIAS)”** surge de mi enorme preocupación no sólo como estudiosa del Derecho, sino principalmente como ciudadana, ante los gravísimos daños ocasionados a la sociedad mexicana con la práctica del delito de Tráfico de Influencia, en nuestro caso particular el cometido por Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

El delito en cuestión, a nivel Federal se encuentra tipificado en el artículo 221 del Código Penal Federal, en el que se señala que comete el delito de Tráfico de Influencia “El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, así como cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión referida”.

Se considera que dicha práctica nace simultáneamente con la creación del Principio de Separación de los órganos del Estado, sancionándose, debido a que se ha considerado perjudicial para las instituciones políticas y para la sociedad en general, el hecho de que un servidor del Estado realice actividades ajenas a su cargo, por lo que también en la actualidad es sancionada por la mayoría de la legislaciones de múltiples países, estableciéndose de este modo regímenes de incompatibilidades.

En México la comisión de esta conducta delictiva se ha convertido en un verdadero problema político y social de magnitudes desbordantes, en virtud de que considerándose que se cuenta en miles el número de funcionarios públicos a nivel Federal y estimando que un solo caso de Tráfico de Influencia ocasiona un desequilibrio considerable en el normal y adecuado funcionamiento de nuestras instituciones, la práctica reiterada no sólo de un funcionario, sino de cientos de ellos provoca todo un colosal desajuste en la estructura de gobierno.

No es desconocido que en la actualidad ha proliferado esta patología jurídica, política y social en el que más de un legislador aprovecha su cargo ilícitamente para obtener beneficios personales.

Entre los daños que se generan encontramos principalmente, el descuido de la actividad legislativa, es decir, alejada de las necesidades reales de la población o carentes de técnica, o bien, la existencia de leyes tendenciosas, hechas a la medida de cada persona o circunstancia, así como, de una mala impartición de justicia lo que ocasiona desconfianza en nuestras instituciones y falta de certeza jurídica.

De manera que, es verdaderamente preocupante esta actuación en cualquier ámbito del servicio público, sin embargo, consideramos que en mayor proporción en

tratándose del órgano Legislativo, precisamente por ser los legisladores quienes tienen en sus manos una de las funciones más importantes para lograr el orden y la paz social en el país, o sea, la creación de la norma jurídica, por lo que es precisamente de quienes se espera una conducta a todas luces recta, honorable, imparcial y eficaz, en razón de ser ellos únicamente un instrumento del poder político y no titulares del mismo, siendo así, que está en nuestras manos, es decir, en el pueblo, como auténticos titulares del poder soberano del Estado, el exigir a nuestros legisladores tanto federales como locales la observancia de una conducta apegada a Derecho.

Por lo que, a fin de contribuir a erradicar de la Función Pública este vicio intolerable presentamos el siguiente estudio.

En el Capítulo I “MARCO HISTÓRICO”, se hará en primer término una reseña de la forma de gobierno existente en la época prehispánica en la cual existía ya desde ese momento una verdadera actividad Legislativa no así, de una auténtica división de funciones, debido a que cualquier miembro de la población tenía, de alguna manera, injerencia en la creación de reglas de conducta sancionables, tanto el sacerdocio como los comerciantes, el consejo de ancianos y por supuesto el emperador, de manera al no existir una división rigurosa de las funciones públicas tampoco es concebible la existencia de dicha conducta delictiva en aquella época.

Así mismo, se hará alusión a la forma de gobierno que prevaleció durante la dominación española en nuestro país, que como veremos se caracterizó por el sometimiento casi inhumano de que fue objeto la población indígena, a través del proceso de transculturación en la que no sólo se impuso su forma de gobierno, sino también su cultura, sus costumbres y su religión, en esta parte veremos que la actividad Legislativa correspondió a la mayoría de las autoridades tanto las radicadas en la metrópoli como las establecidas en la Nueva España y en la que encontramos también el primer antecedente en nuestro país del Tráfico de Influencia, aunque no como se contempla actualmente.

A continuación, se analizará el desarrollo histórico del órgano Legislativo en México a partir de su independencia, en este apartado se estudiarán las diversas disposiciones creadas como Ley Suprema, las cuales contribuyeron a forjar el Estado actual y sus instituciones, siendo así que citaremos en primer término, “Los Elementos Constitucionales elaborados en 1811 por Ignacio López Rayón”, así mismo referiremos “Los Veintitrés puntos dados por José María Morelos y Pavón para la Constitución” documento también conocido como -Sentimientos de la Nación- elaborado en el año 1814 y cuya importancia radica en que se contempla por primera vez el principio de separación de funciones denominando a cada órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de igual manera se analizará “El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” mejor conocido como Constitución de Apatzingán de 1814 en el cual se pretendió adoptar la forma de gobierno Republicano con la creación de un sistema de gobierno tripartito constituido por el Supremo Congreso al cual se le asignaron facultades Legislativas, el Supremo Gobierno con facultades Ejecutivas o Administrativas y un Supremo Tribunal de

Justicia con facultades Jurisdiccionales, pero desafortunadamente a pesar de su magnífico contenido, nunca entró en vigor debido a los múltiples problemas sociales de aquella época, se estudiará así mismo, la “Constitución de 1824”, en la que se establece por primera vez el Federalismo, dando nombre a los diversos órganos del poder político los cuales aún continúan bajo esa denominación; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así mismo, quedo asentado que la soberanía radica original y esencialmente en el pueblo.

De igual manera, se hará referencia a las “Bases Constitucionales de 1835” conocidas como -Siete Leyes- con las cuales se adoptó la forma de Estado Centralista desapareciendo de esta forma el Senado. Así también se mencionará la importancia de las “Bases Orgánicas de 1843” a través de las cuales se reestablece el Federalismo.

Y finalmente, se abordará tanto la “Constitución de 1857” en la que se adopta definitivamente la forma de Estado Federal para México, como la tan alardeada “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917” conocida mundialmente por ser una disposición sumamente avanza para su tiempo por reconocer por primera vez los derechos sociales del pueblo mexicano y que ha servido como prototipo a subsecuentes disposiciones tanto nacionales como internacionales.

En el Capítulo II “DERECHO COMPARADO” se hará una sinopsis del órgano Legislativo de Estados Unidos de América, España, Francia, Italia y Alemania, con lo que se pretende tener una visión más clara y precisa de tan importante cuerpo constitucional a nivel internacional, y del estudio comparado que se haga de éstos, determinar sus diferencias y similitudes para que, de considerarse viable, proponer su adopción y adaptación a nuestra legislación de algunas disposiciones contenidas en aquellas.

En el Capítulo III “MARCO CONCEPTUAL” se estudiará al Estado que, como creación humana tiene como finalidad la obtención del bien común, precisándose las diversas teorías o corrientes creadas a lo largo de la historia sobre su naturaleza, sus elementos y su importancia, en la inteligencia de contar con los fundamentos básicos para estar en posibilidad de entender y reflexionar sobre el tema principal de este trabajo, así mismo, se analizará detenidamente y de manera integral el concepto de Tráfico de Influencia, la responsabilidad en que incurren los servidores públicos al cometer dicho ilícito y se reflexionará sobre el daño social que ocasiona esta conducta.

Finalmente en el Capítulo IV “EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN NUESTRA LEGISLACIÓN VIGENTE” se hará mención de los diversos preceptos vigentes respecto al órgano Legislativo en la Constitución Federal como en otras disposiciones que inciden en su organización y funcionamiento.

Por todo lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo realizar una propuesta seria y documentada con el propósito de reformar, o en su caso, adicionar la Ley Fundamental y demás disposiciones relativas al órgano mencionado a fin de

erradicar de la función Legislativa la práctica del Tráfico de Influencia que tanto daño causa a nuestra Nación o de por lo menos no dejar impune tal acto.

CAPÍTULO 1

“MARCO HISTÓRICO”

1.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA FORMA DE GOBIERNO DURANTE LA ÉPOCA PREHISPÁNICA

Si bien es cierto que en la llamada época prehispánica (1500 a.n.e. a 1521 d.n.e.), las diversas culturas que ocuparon el territorio que actualmente se conoce como Estados Unidos Mexicanos no contaban con un Orden Jurídico bien definido, si podemos apreciar indicios de una elemental organización política, social y jurídica en algunas de ellas.

Ya que como sabemos, con anterioridad a la llegada de los españoles a nuestro territorio, éste se encontraba dividido en dos grandes áreas culturales; una al norte denominada Aridoamérica y otra localizada al centro y sur de nuestro país y en los actuales Estados de Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua y parte de Costa Rica llamada Mesoamérica.

Entre estas dos regiones existían notables diferencias, ya que los territorios del norte estuvieron ocupados por pueblos que nunca alcanzaron el desarrollo cultural de las civilizaciones asentadas en Mesoamérica, debido a que no conocieron la agricultura y aún en el caso de haberla conocido como afirman algunos historiadores, no lograron practicarla a consecuencia del clima sumamente extremo y a la tierra casi infértil, por lo que, para estos pobladores su única preocupación fue la obtención de alimento, descuidando así, el interés de relacionarse con otros pueblos vecinos.

Lo anterior significa, que para ellos lo más importante y a lo cual empleaban la mayor parte de su tiempo fue en obtener alimento dedicándose a la caza, la pesca y a la recolección de frutos, de manera que la práctica de la agricultura fue el factor determinante por el cual unos pueblos lograron desarrollarse y otros no.

Es así, como sabemos que algunas culturas alcanzaron mayor esplendor en ámbitos como el cultural, científico, arquitectónico y por supuesto político, jurídico y social.

Ahora bien, al hablar de Mesoamérica, diremos que fue el escenario en el que florecieron las civilizaciones más notables de América.

A continuación haremos una breve reseña de cada una de ellas, ya que a pesar de que presentaron elementos culturales en común, su expresión en cada región fue muy variada.

Para iniciar el estudio de estas culturas vamos a hablar en primer término de dos pueblos cuyo lugar de origen fue el territorio que en la actualidad integra los Estados Unidos de América; el primero de ellos, los Otomíes, provenientes del este y los Nahuas provenientes del oeste de aquel territorio, por causas que se desconocen abandonaron dichos lugares llegando a nuestro país por el litoral del Golfo de México, algunas tribus se dirigieron a la mesa central, otras caminaron por el actual Estado de Veracruz, pero el mayor número de las tribus se estableció en la península de Yucatán.

Así, al establecerse estos grupos en el territorio mexicano se formaron las siguientes grandes culturas:

La Olmeca, cuyo nombre significa “habitantes del país de hule”, se desarrolló durante el periodo pre-clásico, es decir, del año 1500 al 100 antes de nuestra era en los actuales Estados de Veracruz y Tabasco, ha sido considerada como la cultura madre de Mesoamérica, porque fue la primera en desarrollarse y porque a ella se atribuyen grandes innovaciones como la invención de la escritura, del calendario, la apertura de rutas para sostener un intenso intercambio comercial, pero sobre todo por la gran cantidad de vestigios culturales ahí encontrados.

Por lo que respecta a su organización política se define como una monarquía teocrática con aspectos mercantiles y guerreros, ya que tanto el emperador como los sacerdotes, los comerciantes y los jefes militares formaban la clase social dirigente y el resto de la población constituida por campesinos, cazadores, orfebres, pescadores, constructores y soldados sostenían con su trabajo a la clase gobernante.

Respecto a la cultura Maya, ésta se extendió por una gran zona que incluye los actuales Estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, parte de Tabasco, Chiapas, Guatemala, Belice, Honduras y el Salvador y cuyo florecimiento data del año 2000 antes de nuestra era.

Ahora bien, la Función Pública de los Mayas se encontraba en manos del halach uinic que significa verdadero hombre, quien constituía la máxima autoridad religiosa, política y militar a continuación seguía el batal, gobernador y representante del Supremo Poder; el halpop con funciones Judiciales, el nacom o capitán de guerra, existía también un gran sacerdote conocido como ahucán o señor serpiente quien desempeñaba funciones de consejero del cacique y finalmente los chilanes que eran adivinos.

El pueblo Teotihuacano cuyo nombre significa “lugar donde moran los dioses”, se fundó aproximadamente hacia el 200 a.n.e. y su centro ceremonial se convirtió en la metrópoli más importante de Mesoamérica durante el horizonte clásico.

El control político lo ejercían los sacerdotes, que implantaron normas de tipo religioso para someter a la población.

En cuanto a su organización social, existían dos clases bien definidas, la nobleza compuesta por los grandes sacerdotes y comerciantes y la de los campesinos y artesanos.

El pueblo Zapoteca se ubicó en la región de las costas del Golfo de México, posteriormente ocupó el territorio oaxaqueño.

Su organización socio-política estaba dominada por los sacerdotes quienes controlaban la vida religiosa y política.

Asimismo, contaban con una sociedad claramente dividida en clases sociales entre las que destacan los sacerdotes, comerciantes, militares y campesinos.

La cultura Mixteca, por su parte, se estableció aproximadamente en el año 100 a.n.e. en los Estados de Oaxaca, Guerrero y Puebla, su organización fue muy rígida, estaba estructurada en dos castas, la superior compuesta por militares y sacerdotes y la inferior por campesinos y artesanos.

Y ya en la última etapa del periodo prehispánico, encontramos a la incomparable cultura Mexica, quien a lo largo de su historia supo imponer su hegemonía y convertirse en un verdadero imperio, pues dominaba todos los aspectos de la vida de las culturas vecinas quienes le debían respeto y obediencia.

De lo anterior, se desprende que un rasgo común en las culturas mencionadas fue su organización social, ésta fue precisamente la que dio pauta a la organización política, ya que de acuerdo a la clase social a la que se pertenecía eran las actividades desempeñadas, así la clase social alta constituida por la nobleza, el sacerdocio, los guerreros e incluso los comerciantes eran quienes ejercían el poder político.

Es así como, en dichas culturas el titular del poder era el rey o emperador quien en un principio, según sus creencias, fue designado por orden divina, es decir, por el dios protector quien le confería funciones ilimitadas, pero con el transcurso del tiempo la forma de designación cambio, en virtud de que se creó un Consejo Supremo integrado por cuatro nobles que para elegir al rey debían tomar en cuenta las opiniones de ancianos y militares.

De manera que, el poder del rey se vio constreñido a los intereses de las clases influyentes, así la función gubernativa estaba en manos de las clases ya mencionadas.

Por lo que, respecta a nuestro tema de estudio, si bien es cierto que, en esta época no se tenía una idea clara y precisa de la división de poderes y de sus funciones como en la actualidad, si podemos atrevernos a decir que la función Legislativa

entendida como tal, la facultad de crear normas o reglas de conducta obligatorias a todos los miembros de la sociedad, estaba a cargo del emperador y de sus colaboradores quienes creaban disposiciones de carácter tributario, penal, religioso y en general, sobre diversos aspectos de la vida de la población, prueba de ello lo encontramos en los variados códigos e inscripciones hallados.

Y como es obvio, si no es posible encontrar datos de una organización bien definida de las funciones públicas, tampoco podemos encontrar registro alguno del delito de Tráfico de Influencia o de la noción del régimen de incompatibilidades o de algo parecido a ello, ya que al no existir una división rigurosa de dichas funciones tampoco encontramos la existencia de alguna disposición que contemplara sanción alguna a los funcionarios que ejercieran otras actividades distintas a las propias de su cargo.

1.2 RESEÑA HISTÓRICA DE LA FORMA DE GOBIERNO DURANTE LA ÉPOCA COLONIAL

El nacimiento de un nuevo régimen de producción entre los pueblos europeos, el capitalismo, impulsó vigorosamente la producción industrial, y por consiguiente la necesidad de contar con zonas abastecedoras de materia prima y de mercados cada vez más amplios.

Así que, las naciones ubicadas sobre el Mar Mediterráneo fueron las que se beneficiaron de ello, pero otras menos afortunadas tuvieron la necesidad de buscar nuevas rutas que pudieran conectarlas con otros mercados, de tal forma que fueron precisamente países como Portugal, España, Francia e Inglaterra quienes intentaron llegar a la India siguiendo diversas rutas.

Fue así, como España y Portugal se aventuraron en la búsqueda de nuevas rutas comerciales y fueron precisamente ellas quienes por “accidente” hallaron este nuevo continente llamado posteriormente América.

Después de las diversas travesías vividas por los descubridores se inicia en el continente una etapa de conquista y posterior colonización de los territorios.

De esta forma, en 1521 con la caída del Imperio Azteca, en el actual territorio mexicano se vive una serie de transformaciones en la vida de los indios, tanto en su organización política, social, jurídica, así como en la religiosa y cultural.

Se dice que las diversas instituciones indígenas no fueron exterminadas del todo ya que, los conquistadores decidieron sagazmente conservar ciertos rasgos para así poder dominar más profundamente.

De esta manera, vemos que en los territorios recién descubiertos se dio un fenómeno de amalgamación entre instituciones españolas e indígenas.

Un primer intento de organización política al caos que dejó la sangrienta conquista fue la designación de Hernán Cortés en 1522 como Gobernador y Capitán General de la Villa Rica de la Veracruz, ésta tuvo como finalidad poner orden a la crítica situación y legitimar su carácter de conquistador.

Así, el gobierno de Hernán Cortés llamado Capitanía General, controlaba las poblaciones principales, por medio de los señores del lugar si se trataba de poblados existentes, y por medio de ayuntamientos y de alcaldes si se trataba de ciudades de reciente fundación.

Las atribuciones del Gobernador y Capitán General eran ilimitadas, es decir, era a la vez el titular del poder político, jefe de armas, tenía facultades Legislativas y Administrativas, pero siempre bajo la orden del rey de España.

Debido a una serie de confabulaciones en su contra en el año de 1524 la Capitanía General fue sustituida por una serie de Gobernadores, para más tarde estos ser desplazados por Audiencias.

La primera de ellas instaurada en 1527 integrada por cuatro oidores y un presidente cuyas funciones eran similares a las desempeñadas por Cortés, ya que podían administrar en todo aquello que no les estuviese impedido razón por la cual, la primera Audiencia se excedió en su gobernabilidad creando una serie de conflictos que llevaron a la determinación por parte del rey Carlos V a sustituir a los miembros de ésta para crear la segunda Audiencia conformada por funcionarios de alto grado ético y humanitario y con gran capacidad organizadora.

Posteriormente, como sabemos, en la Nueva España existieron tres niveles de organización gubernamental uno de ellos, en orden de importancia fue el llamado gobierno central-peninsular integrado por el Rey, sus Secretarios, el Real Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y el Real Patronato, el gobierno central-novohispano constituido por el Virrey y la Real Audiencia y finalmente el gobierno central-provincial distrital constituido por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, todos ellos atendiendo a la sede en donde se encontraban.

Ahora bien, al hablar del gobierno central-peninsular diremos que, fue el punto de referencia de los otros niveles de organización ya que, éste tenía su sede precisamente en España y desde ahí emitía toda serie de disposiciones para ser acatadas por la población novohispana, a través de las diferentes autoridades resididas en las nuevas tierras.

Dicho sistema se encontraba integrado en primer término por el propio Rey quien era el titular originario del poder político, su poder y autoridad sólo podía

compararse al de su propio dios, según él señalaba, ya que sus facultades eran ilimitadas.

Otra de las instituciones de este sistema fue el Real Consejo de Indias quien actuaba como cuerpo Legislativo, al crear leyes y disposiciones generales, también como cuerpos de Consejo, al responder a consultas o emitir dictámenes, así como cuerpos Administrativos, al actuar como intermediarios entre el Rey y las administraciones regionales y locales y finalmente como Tribunales Supremos, al resolver en última instancia los asuntos sometidos a su competencia.

El Real Consejo de Indias estaba integrado por oidores, denominados de capa y espada, los cuales a través del tiempo variaron en su número, se distribuían en varias salas, tanto de gobierno como de justicia.

La Casa de Contratación de Sevilla se creó con la finalidad de regular el intercambio comercial entre la metrópoli y sus colonias, debido a que esta actividad fue fundamental para lograr el poderío alcanzado por España, de ahí la necesidad de buscar un instrumento que permitiera aprovechar los recursos existentes en los dominios para poder ser comercializados a otras partes de mundo, aunque también se le encomendaron actividades orientadas a cuestiones científicas y educativas por medio de escuelas de navegación.

Otro de los órganos creados en esta época y de suma importancia fue el Real Patronato, en virtud de que, como sabemos un aspecto fundamental en la realización de sus aspiraciones políticas fue la conquista espiritual así que, fundaciones como ésta tuvieron gran injerencia en las cuestiones no sólo religiosas sino también políticas y sociales en los territorios dominados.

Posteriormente, en 1535 se crea en la Nueva España una figura llamada Virrey quien era el representante personal del rey en Indias, a él estaban conferidas una serie de atribuciones en materias diversas bajo el principio de libertad absoluta, es decir, que podía ordenar y disponer de todo aquello que no estuviese exceptuado por el Rey, pero siempre para la seguridad y buen gobierno de las provincias a su cargo.

Como ejemplo de las atribuciones conferidas al Virrey encontramos las de Gobernador, Capitán General, presidente de la Real Audiencia, superintendente de la Real Hacienda, vicepatrono de la Iglesia, además de poseer facultades reglamentarias o Legislativas, porque intervenía en la creación de ordenanzas y en todo lo concerniente a la Administración Pública, asimismo fungía como juez en los asuntos relacionados con los indios en primera instancia, poseía también la facultad de otorgar mercedes y encomiendas, así como de realizar nombramientos tanto de la Real Audiencia como de cargos militares.

Aunada a la figura del Virrey se crea la Real Audiencia presidida por este mismo.

La Real Audiencia se instituye con la finalidad de -ser un contrapeso o punto de equilibrio para frenar los excesos que pudieran cometer los virreyes-, sin embargo, cabe recordar que anteriormente existieron dos Audiencias sustitutas del gobierno de Hernán Cortés cuya instauración fue con diversas finalidades, ya que mientras las constituidas en 1527 y 1531 asumieron la gobernación por completo, las establecidas posteriormente sirvieron para evitar que los virreyes y otras autoridades abusaran del poder conferido por la metrópoli.

La Real Audiencia a lo largo de su historia sufrió diversas modificaciones tanto en sus integrantes como en sus funciones.

Las funciones que poseía ésta eran de carácter Administrativo, Gubernamental y Jurisdiccional.

Como funciones Administrativas podemos citar la de supervisar y vigilar la realización de ciertas funciones relativas al bienestar social.

En cuanto a las funciones Gubernativas le correspondía determinar y resolver los asuntos más importantes o graves del gobierno, promulgar las disposiciones del monarca, emitir los llamados autos acordados.

Y entre las funciones Jurisdiccionales, la Real Audiencia fungía como Tribunal de Apelación, ya que en primera instancia resolvía el rey y en segunda la propia Audiencia.

Los elementos integrantes de la Real Audiencia fueron, el virrey, los alcaldes del crimen, el fiscal, el alguacil mayor, el teniente de gran canciller, los relatores, los escribanos de cámara, los receptores, el tasador y repartidor, el procurador, los intérpretes, los abogados, el regente y el portero.

De esta manera, vemos que la Real Audiencia se encontraba presidida por el virrey quien tenía múltiples funciones como la firma de sentencias, división de la Audiencia en salas, agilización de trámites, vigilancia de aranceles, el nombramiento de los integrantes de la misma a excepción de los escribanos y notarios públicos.

Entre los impedimentos establecidos a sus integrantes, figura la prohibición de intervenir en los negocios de justicia, o sea, que no podían opinar o mostrar interés sobre algún asunto, ajeno a sus actividades.

Y finalmente, en cuanto a la organización a nivel provincial-distrital encontramos al cabildo, quien asumía el gobierno en lo concerniente a cada región.

Como podemos observar, la función Legislativa correspondía a casi a todas las autoridades existentes, tanto las radicadas en la metrópoli como en la Nueva España, ya que tanto el rey, el Real Consejo de Indias, el virrey, la Real Audiencia,

los gobernadores, alcaldes, corregidores se encontraban plenamente facultados para emitir cualquier disposición encaminada a conducir la vida social, jurídica y política de la colonia, pero a pesar de que existía esta amplia facultad de crear ordenamientos, también podemos apreciar la existencia de ciertas prohibiciones o medidas para el mejor desempeño de la misma, tales como, evitar inmiscuirse en asuntos que no fueran materia de su conocimiento o aquellos en los que tuvieran algún interés personal en la resolución de determinada cuestión, realizar visitas sociales a sus súbditos, recibir dádivas, presentes o dinero en préstamo, o bien, sostener acuerdos de tipo personal con otras autoridades.

Como producto de esta amplia labor Legislativa, podemos distinguir los autos acordados, las reales pragmáticas, las reales cédulas, reales ordenanzas, reales instrucciones entre otras.

Además, en aquél momento histórico, ya podemos observar que en los diferentes ordenamientos se establecía expresamente un régimen de incompatibilidades, al contemplar para las distintas autoridades la prohibición de realizar otras actividades ajenas a sus funciones en las cuales tuvieran algún interés personal, lo que nos lleva a equiparar este impedimento como el antecedente en la época Colonial, de la figura penal actual de Tráfico de Influencia.

1.3 HISTORIA DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO A PARTIR DE SU INDEPENDENCIA

La independencia del pueblo mexicano tuvo como origen diversos acontecimientos políticos y sociales, tanto internos como externos, que motivaron la concretización del ideal independista, ya que éste surgió mucho antes de gestadas en Europa todas las corrientes ideológico-filosóficas de independencia y libertad, tanto de los hombres como de las naciones.

Esto es, que el anhelo de independencia del yugo hispano se fue forjando a lo largo de dicha dominación, debido a la enorme cantidad de abusos, violaciones, explotación y desigualdad de que fuera víctima la población, propiciaron que aquellas teorías de pensadores ilustrados como Rousseau, Montesquieu, Voltaire sirvieran únicamente de guía, no de origen para la lucha por la independencia, además del gran resentimiento que existía por parte del sector criollo hacia los peninsulares por la discriminación en la designación de cargos públicos y en el trato general hacia ellos, así como, por la invasión a España que ocasionó que tuviera un gobierno ilegítimo basado en la supremacía de las fuerzas militares del imperio francés e inclusive la independencia de la trece colonias inglesas.

Fue así como, todos estos factores se conjugaron para que el pueblo mexicano buscara su emancipación económica, política y social y gracias a hombres de la talla de Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, el corregidor de Querétaro, Miguel

Domínguez, Josefa Ortiz de Domínguez, Juan Aldama, fue posible que este deseo se convirtiera en realidad, siendo rey de España Fernando VII.

Como sabemos, el memorable 15 de septiembre de 1810 comienza la incansable lucha del pueblo mexicano, a través de encarnizados enfrentamientos y de irreparables pérdidas como la muerte de los principales conspiradores de esta batalla.

Al caer Hidalgo y sus compañeros se creyó que la lucha había terminado, pero el conocido jefe de armas Ignacio López Rayón convocó a una Junta en Zitácuaro, Michoacán en agosto de 1811 teniendo por objeto reorganizar el movimiento revolucionario para lograr el éxito, a través de la declaración de treinta y ocho puntos, en donde se reconoce principalmente, la libertad e independencia de la América, que la soberanía popular reside en Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano, así como con la determinación de que la religión católica sería la única que debía ser profesada pero, debido a los constantes ataques que se suscitaron en aquella ciudad, tal objetivo no se logró.

Dicha Junta denominada más tarde Congreso Nacional Gubernativo se integró con cinco vocales, gobernó durante dos años, y contó con facultades Ejecutivas, Legislativas y Judiciales, en dicho periodo se emitieron una serie de leyes, y reglamentos encaminados a mejorar la organización del levantamiento Insurgente.

Como vemos, esta idea de concebir la soberanía, aún se mantenía ajena al anhelo nacionalista de libertad debido a que, el pueblo no era el supremo depositario del poder político, sino que continuaba el dominio español, al manifestar que la soberanía popular residía en Fernando VII.

Tal razón motivó, un segundo intento de organización política y social realizado ahora por el memorable José María Morelos y Pavón, a través del documento llamado Sentimientos de la Nación, integrado por veintitrés puntos en los cuales reflejaba todo un proyecto de Nación, basado en la independencia del país con un sistema de gobierno Republicano.

Este documento sienta precedente para los subsecuentes proyectos de organización en donde el pueblo es el auténtico titular de la soberanía en nuestro país, quien desea depositarla en sus representantes dividiendo éste en tres facultades; Ejecutiva, Legislativa y Judicial, establecía también una serie de disposiciones como la no tolerancia de religión distinta a la católica, la independencia económica entre la Iglesia y el gobierno, es decir, que el dogma se mantendría con sus propios diezmos, los empleos y cargos debían ser ocupados sólo por americanos, la no admisión de extranjeros a menos que fueran artesanos, las leyes tendrían como función moderar la opulencia, exterminar la ignorancia, el hurto y la rapiña, se contemplaba la generalidad de las leyes sin excepción alguna y para la creación de estas, se debía convocar a una junta de sabios, abolición de la esclavitud y la no distinción de castas, inviolabilidad del domicilio, prohibición de la tortura, prohibía realizar expediciones

fuera de territorio mexicano, además de conmemorar los días 12 diciembre y 16 de septiembre dedicados a la virgen de Guadalupe y al movimiento de independencia respectivamente.

1.3.1 CONSTITUCIÓN DE 1814

1.3.1.1 Generalidades

Posteriormente, el 6 de noviembre de 1813 es publicada el Acta de Independencia, documento en el que se establecen disposiciones de tipo preeliminar, es decir, como anteproyecto de Constitución entre las que destacan que el gobierno se instituye para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, los cuales tienen el derecho indiscutible a establecer el tipo de gobierno que más les convenga, la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta por Diputados elegidos por los ciudadanos.

Ahora bien, el 18 de septiembre de 1813 es convocado por Morelos el Congreso de Anáhuac, en Chilpancingo para redactar la Constitución que habría de regir en nuestro país.

Es así como, los diversos integrantes se dieron a la importante tarea de elaborar una disposición de carácter general que llenara las expectativas del pueblo y sus necesidades más urgentes, como lo era la organización política.

En dicha disposición se contemplan conceptos fundamentales que siguen vigentes hasta el día de hoy como son la soberanía, los derechos fundamentales, la forma de gobierno Republicano y representativo.

Su promulgación (no vigencia) tuvo lugar el 22 de octubre de 1814 en Apátzingan bajo el nombre de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana basada hasta cierto punto en los principios de la Constitución de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz, recordemos que esta última tuvo vigencia a partir de 1812 en España y sus colonias, y que fue creada bajo el contexto de la lucha por la independencia del dominio francés.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana es considerado como la primera Constitución en la historia del pueblo mexicano, se dividía en dos partes:

La primera de ellas contenía definiciones o principios generales sobre religión, soberanía, ciudadanía, igualdad, propiedad, derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En la segunda parte contenía todo lo relativo a la forma de gobierno, las provincias que comprendía la América Mexicana, las supremas autoridades, como el Supremo Congreso, la elección de sus Diputados, las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, las atribuciones del Congreso, sanción y promulgación de las leyes, el Supremo Gobierno, la elección de los individuos que lo componen, sus facultades, los Juzgados inferiores, las leyes a observarse en la administración de justicia, el Tribunal de Residencia, sus funciones, las bases de la representación nacional, la observancia de dicho Decreto, su sanción y promulgación.

Como vemos, en este ordenamiento, la piedra angular del sistema político mexicano, fue la titularidad de la soberanía a cargo del pueblo mexicano ya que, de ahí partía su independencia, atribuyendo el ejercicio de ésta a la representación nacional compuesta por Diputados, quienes tenían como facultades crear leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos concretos así como, de establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad, siendo además ésta imprescriptible, inajenable e indivisible.

Ahora bien, se pretendía que el ejercicio del poder soberano recayera en tres órganos; el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, en virtud de que, como se dijo, el sistema que se adoptaría para México sería el de una República representativa.

1.3.1.2 DEL SUPREMO GOBIERNO

Respecto al Supremo Gobierno, sabemos que se integraría por tres secretarios de Estado iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres la presidencia.

Este órgano se facultaba para declarar la guerra, celebrar tratados comerciales con otras naciones, organizar al ejército, hacer que se acataran los reglamentos de policía, cuidar de que en los pueblos se cumplieran correctamente los ritos religiosos, presentar cada seis meses al Congreso un informe detallado sobre las cuestiones hacendarias, suspender de sus cargos a los funcionarios que no cumplieran correctamente con el mismo, así como, tomar las medidas necesarias para asegurar la paz interior del Estado.

1.3.1.3 DEL SUPREMO CONGRESO

El Supremo Congreso debía integrarse por Diputados, uno por cada provincia, iguales todos en autoridad, pero como no todas las provincias podrían participar, se estableció el principio de representación supletoria.

Se considera, en estricto sentido, que estos tres órganos serían jerárquicamente iguales en autoridad, pero vemos que la supremacía le correspondería al Supremo

Congreso por ser éste quien tendría que ejercer la soberanía en nombre del pueblo y quien elegía a los integrantes de los otros dos poderes.

Los Diputados debían cumplir con los requisitos establecidos; no ser menores de treinta años, gozar de buena reputación, haber acreditado patriotismo con servicios prestados a la Nación y tener cierta preparación para desempeñar este cargo.

Estos serían elegidos de manera indirecta, a través de electores parroquiales, distritales y provinciales, es decir, que el sufragante tendría que elegir a un elector distrital, éste se reuniría con los demás electores distritales y juntos elegían a algunos electores provinciales, estos a su vez tendrían que nombrar al Diputado que iba a representar a la provincia correspondiente. Durando dos años en su cargo.

Como atribuciones del Supremo Congreso se encontraban: examinar y discutir proyectos de Ley, sancionar, interpretar y derogar, las leyes decretar la guerra, dictar instrucciones para proponerse o admitirse la paz, crear Tribunales subalternos, aumentar o disminuir el número de los integrantes de las fuerzas militares, conformar los gastos del gobierno, autorizar empréstitos, autorizar aduanas, acuñar moneda, determinar su valor, peso y tipo, aprobar reglamentos de sanidad, proteger la libertad de imprenta, expedir cartas de naturalización, hacer efectiva la responsabilidad de sus miembros y funcionarios de los otros poderes.

Entre los impedimentos destacan; no poder pertenecer o haber pertenecido a cualquiera de los otros dos poderes, sino transcurridos dos años del término de sus funciones, tampoco podían ser Diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado, se prohibía también la reelección, sino hasta transcurrido un periodo intermedio.

Se estima que la figura del Diputado, se equiparaba más a la del Senador actual, en virtud de que, aquel era elegido no de acuerdo a la población, sino al aspecto territorial, o sea, uno por cada provincia.

1.3.1.4 DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA

Por lo que se refiere al Supremo Tribunal de Justicia, sabemos que quedaría integrado por cinco individuos, renovándose cada tres años.

Este conocería de los recursos de los Tribunales eclesiásticos, cuestiones competenciales entre jueces subalternos, de asuntos referentes a empleados públicos sujetos a este Tribunal, aprobación o revocación de sentencias de muerte o destierro que pronuncien los Tribunales, conocimiento de asuntos tanto civiles como criminales en segunda o tercera instancias, en virtud de que existían Juzgados inferiores, además de remitir las sentencias que dictase al Supremo Gobierno para que hiciera ejecutar por medio de los jueces.

1.3.2 CONSTITUCIÓN DE 1824

1.3.2.1 Generalidades

En virtud de la lucha social que prevalecía en el país no fue posible que el Decreto Constitucional aprobado en Apatzingán entrara en vigor.

Por lo que, en 1824 se convoca a un segundo Congreso constituyente, cuya misión fue la de redactar una Constitución que satisficiera las necesidades reales del país, es así como con el proyecto previo constitucional, es decir, con el Acta Constitutiva se dio paso a redactar la que sería la primera Constitución del México Independiente bajo la dirección de Miguel Ramos Arizpe.

Dicha Constitución mantuvo algunas características del Decreto Constitucional de 1814, pero realizó algunas modificaciones que contribuyeron en mucho a lograr el orden jurídico actual del país

Entre las características más destacadas encontramos, el establecimiento de un régimen Federal que implicaba que los Estados, anteriormente provincias, se rigieran cada uno por sus propias leyes, sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones del gobierno central.

Un importantísimo aspecto de esta Constitución fue, como ya se dijo, la modificación de la división política existente, sustituyendo las veinticuatro provincias por diecinueve Estados.

Así como, la creación de tres poderes o de manera más correcta, de tres órganos para el ejercicio del poder soberano que residía en el pueblo, ahora ya bajo la denominación de órgano Ejecutivo que sustituyó al Supremo Gobierno, el órgano Legislativo sustituto del Supremo Congreso y el órgano Judicial sustituto del Supremo Tribunal de Justicia.

1.3.2.2 EL PODER EJECUTIVO

Respecto al Poder Ejecutivo, el artículo 74 señalaba: “Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y el 75 “Habrá también un Vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste”. Durando cada uno en su cargo cuatro años.

Como requisitos señalados, se encontraban; ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección y ser residente en el país.

Tenía en funciones; la de publicar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso General, expedir reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes generales, nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, cuidar de la recaudación, con arreglo a las leyes, nombrar a los jefes de las oficinas de hacienda, embajadores, coroneles, ejército, armada y milicia activa, nombrar jueces de circuito y de distrito, disponer de la fuerza armada permanente para la seguridad y defensa exterior, declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo Decreto del Congreso General, celebrar acuerdos con la Iglesia, dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, Federación y comercio, recibir a los Ministros y otros enviados de naciones extranjeras, así como de convocar al Congreso para sesiones extraordinarias, cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, los Tribunales y Juzgados de la Federación y de que sus sentencias fuesen ejercidas según las leyes.

Por otro lado, entre sus impedimentos encontramos; la no reelección, sino transcurridos cuatro años de haber cesado en sus funciones.

1.3.2.3 EL PODER LEGISLATIVO

El órgano Legislativo se integró ahora ya, por Diputados y Senadores.

La figura del Diputado representaba al pueblo, es decir, que la base para su nombramiento era la población, se elegía un Diputado por cada ochenta mil habitantes o por fracción que excediera de cuarenta mil, pero si un Estado no contaba con dicha población se nombraba, de igual manera. Así mismo, se nombraban suplentes, uno por cada tres propietarios. Durando éstos, dos años en su cargo.

Como requisitos se exigían tener una edad mínima de veinticinco años cumplidos al día de la elección y dos años de vecindad en el Estado correspondiente.

Los Senadores, en cambio, representaban a las entidades federativas, eran nombrados dos Senadores por cada una. La edad exigida para ellos era de treinta años cumplidos a la fecha de la elección.

La Ley Suprema señalaba que toda resolución del Congreso tenía el carácter de Ley o Decreto.

Siendo sus atribuciones las de garantizar la educación pública, fomentar la apertura de caminos, establecimiento de correos, garantizar la libertad de imprenta, admitir nuevos Estados a la Federación, establecer definitivamente los límites de los Estados, fijar los gastos generales de la Nación, fijar contribuciones, contraer deuda externa y garantizarla, fomentar el comercio exterior, y celebrar acuerdos con la Iglesia, aprobar tratados de paz, determinar el peso, valor, tipo y denominación de las

monedas, decretar la guerra, organizar la fuerza armada, conceder o negar la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional, permitir o prohibir la salida de tropas nacionales, crear o suprimir empleos públicos de la Federación, conceder premios o recompensas a las corporaciones o personas que hubieren hecho grandes servicios a la Nación, conceder amnistías o indultos de acuerdo con lo señalado por las leyes, así como regular la naturalización y elegir un lugar que sirviera de resistencia a los Supremos poderes de la Federación o variarlo cuando lo juzgare conveniente.

1.3.2.4 EL PODER JUDICIAL

El artículo 123 de esta Ley Fundamental prescribía: “El poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito, y en los Juzgados de Distrito”.

La Suprema Corte de Justicia, se integraba con once Ministros, quienes debían ser para su nombramiento, licenciados en Derecho, tener la edad mínima de treinta y cinco años y haber nacido en América.

Entre sus atribuciones más destacadas encontramos: conocer de las diferencias entre los Estados, siempre que hubiera un juicio previo, de la que se suscitaren entre un Estado y los particulares de otro, terminar las disputas que versaren sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes, resolver las competencias entre los Tribunales de la Federación y entre éstos y los de los Estados, así como de las causas criminales correspondientes a los Diputados, Senadores, gobernadores de los Estados, secretarios de despacho y cónsules.

Los Tribunales de Circuito quedaron integrados por un juez letrado, un promotor fiscal y dos asociados, siendo ciudadanos mayores de treinta años.

Conocían de asuntos relativos al contrabando y ofensas en general contra los Estados Unidos Mexicanos.

Los Juzgados de Distrito resolvían acerca de todas las causas civiles en que estuviese interesada la Federación.

Sus integrantes eran ciudadanos mayores de veinticinco años, quienes ocupaban un Juzgado por cada distrito.

Como podemos observar, la Constitución promulgada en 1824 ha tenido gran trascendencia para la vida política del país, en virtud de que en ésta, los diferentes límites territoriales del territorio nacional reciben el nombre de entidades federativas, así como, la denominación de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial que hasta la fecha prevalecen bajo tales denominaciones, de igual forma el establecimiento del sistema Federal.

1.3.3 EL CENTRALISMO

Fue instituido en nuestro país el 30 de diciembre de 1836 mediante las denominadas Bases Constitucionales, creadas como resultado del triunfo de una de las corrientes ideológicas más significativas de esa época, la de los conservadores, encabezada por Fray Servando Teresa y Mier.

Como sabemos, el general Antonio López de Santa Anna, asumió el poder como presidente de la República en 1833, esto sucedió después de que resultó triunfador en las elecciones presidenciales que se realizaron tras el sacrificio del presidente Vicente Guerrero a manos de los conservadores.

Santa Anna no asumió dicho cargo de inmediato, por lo que en sustitución de éste, lo hizo Valentín Gómez Farias, pero ya para 1834, Santa Anna retoma el mandato, con tendencias centralistas para posteriormente promulgar las Bases Constitucionales de 1835.

Estas propugnaban el establecimiento de un régimen de gobierno en el que el poder político se ejercía desde un solo nivel, el central, en virtud del cual los diferentes departamentos, antes Estados federados, carecían de facultades para autogobernarse y emitir sus propias leyes, ya que se sometían a la voluntad general del poder que se encontraba encargado de gobernar a la Nación.

De esta manera, con la adopción de dicho sistema, se llevaron a cabo nuevas modificaciones, como la transformación de las entidades federativas en departamentos, y éstos a su vez en distritos.

Así como, la creación del Supremo Poder Conservador, quien se encontraba por encima de los otros tres poderes que sobrevivieron al cambio de régimen y quienes sólo sufrieron algunas alteraciones, conservando su estructura y funcionamiento anterior.

El Supremo Poder Conservador fue un órgano supervisor del funcionamiento de los órganos de la Administración Pública, en virtud de que contaba con atribuciones como la declaración de nulidad de una Ley o Decreto, determinar la incapacidad física o moral del presidente de la República y declarar la clausura de los periodos de sesiones del Congreso.

Por lo que, se refiere a las modificaciones realizadas al Poder Ejecutivo, el periodo presidencial sería ahora de ocho años.

Ahora bien, al establecerse la forma de gobierno centralista, ésta dio como resultado que el Poder Legislativo, en específico la Cámara de Senadores desvirtuara su esencia “y es que, en consecuencia con la supresión del sistema Federal que preconizaba la carta fundamental de 1836, y la implícita desaparición de los Estados

de la República, el Senado perdía ya su razón de ser. Si la misión del Senado no era otra que garantizar la igualdad en la representación estatal ante el Legislativo Federal, y los Estados habían dejado de serlo, para convertirse en departamentos, la Cámara de Senadores no tenía ya ninguna razón para integrar al lado de la de Diputados, el Poder Legislativo de la República. De ahí, precisamente, la desnaturalización que hubo entonces de hacerse de dicho cuerpo colegiado: el que éste haya tenido que sufrir ciertas adulteraciones a fin de hacérsele coexistir con los Diputados, integrando así nuestro órgano Legislativo a partir de 1836”. (1)

Por tal virtud, la Cámara quedó integrada sólo con veinticuatro Senadores, nombrados a través las juntas departamentales, órgano creado para dicho objetivo, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia, del gobierno en junta de Ministros y de la Cámara de Diputados. “Es decir, además de reducirse el número de Senadores de la Cámara, se disponía una forma por demás aristocrática para integrarla; apartada por completo del pueblo, y acentuada en la medida en que se exigía a aquéllos el tener una renta anual mínima de dos mil quinientos pesos, según señalaba la fracción IV del artículo 12 de la tercera Ley comentada”. (2)

Dicha Cámara no sólo se vio disminuida respecto al número de sus integrantes, sino que, también sufrió modificaciones en cuanto a sus atribuciones, ya que, a diferencia de las establecidas en la Ley de 1824, ahora sólo le correspondía la facultad revisora, es decir, que le estaba prohibido iniciar leyes o modificar los proyectos de leyes o decretos pudiendo sólo aprobarlas o desaproparlas.

En cuanto a los cambios sufridos por la Cámara de Diputados, encontramos que debían ser electos de manera indirecta, en virtud de que la población quedo dividida en secciones de quinientos habitantes, quienes elegían a un elector primario, éste nombraba a los electores secundarios, los cuales nombraban el Colegio Electoral quien a su vez elegía a los Diputados al Congreso, uno por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción que excediera de ochenta mil, esto significa que se redujo su número a casi la mitad de sus integrantes originales.

Una de las peculiaridades más destacadas de esta Constitución, fue como ya se mencionó, su carácter aristocrático y elitista, en virtud de que, para ser electo Diputado o Senador, se debería contar con una determinada suma monetaria, que fue por demás exorbitante para algunos sectores sociales.

Hasta este momento, ya habían sido creadas y puestas en vigor, la Constitución Federal de 1824 y las Bases Constitucionales de 1835, pero como resultado de la ambición por el poder, Santa Anna convocó a un nuevo Congreso para expedir en 1843 otra disposición denominada Bases Orgánicas la cual mantenía el sistema de gobierno centralista, pero suprimía al Supremo Poder Conservador.

1 Sayeg Helú, Jorge. “El Poder Legislativo Mexicano”. Ed. Trillas. México. 2000. p. 57

2 ibidem. p. 58.

Este nuevo documento “... llegaría a sancionarse como Bases Orgánicas en el año de 1843, y no dejaría de ser, consiguientemente, el instrumento constitucional de la casta militar en el poder en aquel entonces, acentuando más aún el régimen centralista de gobierno. Pero el régimen centralista se acentuó, más se agudizaría todavía en ellas el carácter altamente aristocrático que conformara anteriormente a la carta de 1836.” (3)

Posteriormente, y debido a que anteriormente se había culpado de todos los males al gobierno Federalista y ahora se responsabilizaba al Centralismo, el 22 de agosto de 1846 se promulgó un Decreto que ponía en vigor nuevamente a la Constitución de 1824, sin ninguna modificación, de esta manera se restauraba el Federalismo en nuestro país.

Pero, a partir de 1847 se comenzaron a promulgar una serie de actas mediante las cuales, se reformaba la Constitución de 1824, las cuales suprimían la vicepresidencia, garantizaba diversos derechos fundamentales, se aceptó la elección directa de Diputados, Senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además se consagró por primera vez el importantísimo Juicio de Amparo.

1.3.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

1.3.4.1 Generalidades

Como recordamos, el general López de Santa Anna, después de asumir y dejar el poder en diferentes momentos, no fue sino hasta 1855 en que se vio obligado a dejar el país a consecuencia de la Revolución de Ayutla.

En 1854 Juan Álvarez proclama el Plan de Ayutla, con el que derroca al dictador Santa Anna posteriormente, Álvarez fue nombrado presidente provisional de la República desempeñando el cargo sólo por escasos dos meses, pero durante su gobierno convocó a un nuevo Congreso constituyente elaborando la llamada Constitución de 1857.

Después de promulgarse dicha Ley Fundamental, Ignacio Comonfort fue nombrado Presidente constitucional, pero su adversario político Félix María Zuloaga al proclamar el Plan de Tacubaya manifestó su oposición a las ideas políticas de Benito Juárez, quien fungía como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3 ibidem. p. 60.

Sin embargo, un año más tarde Ignacio Comonfort deja la presidencia y Félix Zuloaga la asume de manera ilegítima y Juárez realiza lo mismo pero, en cumplimiento al mandato constitucional que señalaba que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia debía ser el sustituto del cargo presidencial de la República, por lo que, se dice que en ese momento el país tuvo dos presidentes uno reconocido legalmente y otro en calidad de usurpador.

De esta manera, Zuloaga se pronunció en contra de la Ley Suprema, al decretar su suspensión.

Lapso en el que Juárez inicia la Guerra de Reforma o Guerra de los tres años, que culmina con su reelección, y puesta en vigor de la Constitución, lo cual no duraría mucho tiempo, debido a la intervención Francesa que como sabemos, se debió a causa de la suspensión del pago de la deuda contraída con Francia.

Así, podemos afirmar que la Constitución de 1857 fue interrumpida en dos ocasiones la primera, a partir de 1858 a 1880, debido a la Guerra de Reforma y la segunda de 1862 a 1867 por la intervención Francesa en virtud de que, fue hasta 1867 cuando se aplicó nuevamente este ordenamiento restaurándose así, la República.

1.3.4.2 EL PODER EJECUTIVO

Quedó integrado por un presidente quien fue elegido a través del voto popular y conservando las funciones que se establecieron en anteriores ordenamientos.

1.3.4.3 EL PODER LEGISLATIVO

Ahora bien, el órgano Legislativo en esta Ley Suprema se integró por una sola Cámara, la de Diputados, quienes fueron elegidos uno por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor a veinte mil, durando en su cargo dos años.

Como requisitos se establecían; ser mexicano por nacimiento, tener al día de la elección veinticinco años cumplidos y no pertenecer al clero.

Quedaban impedidos para asumir el cargo, aquellos quienes estuviesen suspensos en sus derechos.

En cuanto a sus atribuciones encontramos que eran muy similares a las establecidas en la Constitución de 1824.

Una vez aplicada la disposición fundamental, se procedió a su estudio con la finalidad de optimizar sus preceptos.

Convocando el Presidente de la República, Benito Juárez a un plebiscito denominado Convocatoria para la elección de los poderes Federales, en agosto de 1867, se realizó, pero sin ningún éxito, por lo que se procedió a plantear estas reformas, a través de la iniciativa presentada por el Ministro de Relaciones Exteriores y de Gobernación, el señor Sebastián Lerdo de Tejada en la que se manifestaba la conveniencia de crear un cuerpo Senatorial para evitar que la Cámara de Diputados ejerciera el monopolio del poder en perjuicio del poder Ejecutivo.

Presentándose y procediendo a su discusión durante un prolongado periodo, la iniciativa fue aprobada, aunque con ciertas modificaciones, el seis de noviembre de 1874, más de dos años después de la muerte de su promotor Benito Juárez, ya siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada.

Dicho cuerpo quedó integrado por dos Senadores por cada Estado, con duración de dos años.

Entre sus atribuciones más destacadas tenemos; el facultar al Ejecutivo en todo lo concerniente a seguridad nacional, ya que podía disponer de las fuerzas militares, autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, dirimir conflictos entre los poderes de los Estados.

Al asumir Juárez la presidencia de la Nación, comienza a realizar reformas muy favorables para la vida del país, pero fue una en específico que no resultó del todo acertada, ya que el país se encontraba en una situación económica apremiante, Juárez decidió suspender la deuda contraída con el extranjero, las naciones eran España, Gran Bretaña y Francia pero esta última no aceptó dicha suspensión temporal por lo que, con el apoyo del grupo conservador el emperador Napoleón III envía a gobernar a nuestro país al Archiduque Maximiliano I.

La cual duro breve tiempo, debido a la falta de apoyo de sus propias tropas, en virtud de su ideología liberal situación que es aprovechada por Benito Juárez para reasumir sus funciones con lo que se restaura la Republica.

Y de esta manera, se convoca a elecciones siendo reelecto por dos ocasiones más.

Al morir Juárez, asume el cargo Sebastián Lerdo de Tejada, en virtud de fungir como presidente de la Suprema Corte de Justicia pero, debido a la sublevación del general Porfirio Díaz, a través del Plan de Tuxtepec derroca a Tejada y se proclama presidente constitucional de la Nación

1.3.4.4 EL PODER JUDICIAL

No sufrió alteración alguna, debido a que el órgano Judicial se consideraba estable y en congruencia a las necesidades de los mexicanos.

1.3.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

1.3.5.1 Generalidades

Esta disposición se creó bajo el contexto de la Revolución Mexicana, que como sabemos, surgió como producto de las condiciones políticas, económicas y sociales generadas por la permanencia en el gobierno por más de treinta años del general Porfirio Díaz, la cual se convirtió en una verdadera dictadura.

Del sector privilegiado, surgió un hombre llamado Francisco Ignacio Madero quien se manifestó en contra de la dictadura de Díaz.

En abril de 1910, Madero fue designado candidato a la presidencia por el Partido Nacional Antireeleccionista fundado sobre la base del sufragio efectivo y la no reelección, pero sin claros contenidos sociales y económicos.

Madero intentó negociar con Porfirio Díaz para obtener la vicepresidencia de la República, pero fue encarcelado.

El 15 de octubre de 1910 Madero y sus seguidores proclamaron el llamado Plan de San Luis que llamó al levantamiento en contra de Díaz, el cual contó con el apoyo del sector agrario.

En mayo se firmó un tratado por el que acordaba la renuncia del dictador, saliendo éste del país y nombrándose presidente provisional a Francisco León de la Barra que conservó el régimen dictatorial, pero por breve término.

Posteriormente, se convocó a elecciones y resultó electo Francisco I. Madero quien tomó posesión del cargo el 6 de noviembre de 1911, pero una vez asumiendo el cargo se olvidó de la prometida solución al problema agrario.

Debido al incumpliendo de sus promesas, surge otro caudillo en el sur del país, Emiliano Zapata, quien a través del denominado Plan de Ayala propuso el reparto de tierras y la continuación de la lucha revolucionaria para mejorar las condiciones de vida de la población, principalmente del sector campesino.

Momento en el que también surge un personaje muy perjudicial para la vida política de nuestro país, el general Victoriano Huerta, quien había servido a Díaz, llega a un acuerdo con éste para destituir a Madero, logrando tal objetivo en virtud de que, se autoproclama presidente de la Nación en febrero de 1913.

Este usurpador del gobierno no fue reconocido por el gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, y es en este preciso momento cuando surge tan importante figura para el Constitucionalismo Mexicano, ya que a través de la proclamación del plan de Guadalupe se declaraba continuador de la obra de Francisco I. Madero.

De esta manera, organizó un ejército con el que sostuvo importantes enfrentamientos con Huerta hasta que finalmente lo obliga a renunciar y salir del país.

A partir de entonces, en septiembre de 1916 Carranza convoca a un Congreso Constituyente en donde se elabora la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, considerada como la primera Ley social del siglo XX en el mundo.

Este ordenamiento constituyó todo un prototipo para las subsecuentes constituciones en el mundo, por una parte otorgó el rango de garantías a los derechos públicos fundamentales, entre las que destacan una jornada laboral máxima de ocho horas, reparto de legítima propiedad de tierras esto implicaba que el Estado sería el responsable de resguardar y asegurar su respeto, encontrándose éstas contenidas en la parte llamada dogmática y en su parte orgánica sufrió cambios como la supresión definitiva de la vicepresidencia, así mismo se refrendó la forma de gobierno republicana, representativa, popular, Federal y la división del Supremo poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

1.3.5.2 EL PODER EJECUTIVO

La figura presidencial, es decir el titular del poder Ejecutivo Federal sólo se vio modificada respecto a la duración del encargo, ya que sólo duraría cuatro años y como resultado de la incansable lucha se logró establecer de manera expresa la prohibición de la reelección de dicha función.

Por lo que respecta a sus requisitos y facultades estos quedaron conformados de manera similar a las prescritas en las disposiciones anteriores.

1.3.5.3 EL PODER LEGISLATIVO

Como sabemos, el órgano Legislativo Federal a partir de 1874 quedó conformado por una Cámara de Diputados y una de Senadores, las cuales jamás volvieron a desaparecer, de manera que esta disposición contempló la existencia del sistema bicameral nuevamente y de manera definitiva.

Por su parte la Cámara de Diputados quedó integrada de un miembro por cada sesenta mil habitantes o por fracción que excediera de veinte mil, por cada uno de los propietarios se elegía un suplente y tanto el propietario como el suplente duraban en su cargo dos años.

El artículo 52 rezaba: “La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados que

serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

Y el artículo 53 “La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total entre los trescientos distritos lo que se hará teniendo en cuenta el último censo general de la población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos Diputados de mayoría”.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

En cuanto a la Cámara de Senadores estos permanecían en su cargo cuatro años y tanto los Diputados como los Senadores conservaron sus atribuciones anteriores.

1.3.5.4 EL PODER JUDICIAL

Este poder continuó integrándose por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales de Circuito y de Distrito.

No sufrió alteración alguna respecto a las disposiciones anteriores.

En resumen, diremos que la historia de nuestro Constitucionalismo estuvo plagado de diversos factores que contribuyeron a conformar el actual sistema jurídico, tales como intereses personales, lucha de poder, diferencias sociales, e ideológicas que crearon un ambiente de confusión e incertidumbre; sin embargo, estos tuvieron dos vertientes, ya que por un lado en ocasiones parecía edificarse el tan ansiado progreso en la Independencia Nacional y en otras se provocaba un retroceso como con el establecimiento del Centralismo o bien con la imposición del imperialismo representado por Maximiliano I.

No obstante, todos estos sucesos, tanto de progreso como de retroceso se conjugaron para lograr el sistema constitucional que nos rige actualmente.

Por lo que respecta al tema de análisis del presente trabajo de investigación, el Tráfico de Influencia cometido por Diputados y Senadores. Si bien es cierto que, en la época Prehispánica no se tenía una idea clara y precisa de la división de órganos y sus funciones como en la actualidad, si podemos decir que la función Legislativa entendida como tal, la facultad de crear normas o reglas de conducta obligatorias a todos los miembros de la sociedad, estaba a cargo del rey y de sus colaboradores quienes creaban disposiciones de carácter tributario, penal, religioso y en general,

sobre diversos aspectos de la vida de la población, prueba de ello lo encontramos en los variados códigos e inscripciones hallados.

Y como es obvio, si no es posible encontrar una organización bien definida de las funciones públicas, tampoco podemos encontrar registro alguno del delito de Tráfico de Influencia o de algo parecido a ello, ya que al no existir una división rigurosa de dichas funciones tampoco encontramos la existencia de alguna disposición que contemplara sanción alguna a los funcionarios que ejercían otras actividades distintas a las propias de su cargo, por no preverse ningún régimen de incompatibilidades.

En relación a la época Colonial, la actividad Legislativa fue ejercida por casi todas las autoridades existentes, tanto las radicadas en la metrópoli como en la Nueva España, ya que, tanto el Rey como el Real Consejo de Indias, el Virrey, la Real Audiencia, los gobernadores, alcaldes, corregidores se encontraban plenamente facultados para emitir cualquier disposición encaminada a conducir la vida social, jurídica y política de la colonia, pero a pesar de que existía esta amplia facultad para crear ordenamientos, también podemos apreciar la existencia de ciertas prohibiciones o medidas para el mejor desempeño de la misma, tales como, evitar inmiscuirse en asuntos que no fueran materia de su conocimiento o aquellos en los que tuvieran algún interés personal en la resolución de determinada cuestión, realizar visitas sociales a sus súbditos, recibir dádivas, presentes o dinero en préstamo, sostener acuerdos con otras autoridades de tipo personal.

De manera que en aquella época, ya se podía observar que en los diferentes ordenamientos se establecía expresamente para las distintas autoridades, la prohibición de realizar otras actividades ajenas a sus funciones en las cuales tuvieran algún interés personal, lo que nos lleva a equiparar este impedimento como el antecedente en la época colonial, de la figura penal actual de Tráfico de Influencia.

Y finalmente respecto a la etapa de Independencia, en las diversas Constituciones como las elaboradas en 1814, 1824, 1857 y 1917 hallamos disposiciones de suma importancia que de alguna manera pueden equipararse también al delito que estamos estudiando, al contemplar a grandes rasgos el principio de incompatibilidad de funciones, porque señalaban una serie de prohibiciones con respecto a ocupar dos o más cargos públicos de manera simultánea.

Si bien es cierto, que en esta etapa de la historia de nuestro país, en dichos ordenamientos ya se perfilaba una idea clara y precisa de la división de funciones públicas, también es cierto que el alcance de sus atribuciones no se precisaba en el sentido de prohibir rigurosamente a los Diputados y Senadores el ejercicio de actividades ajenas a sus facultades las cuales tuvieran injerencia en la Administración Pública.

CAPÍTULO II

“DERECHO COMPARADO”

“El Derecho comparado es una disciplina que confronta las semejanzas y las diferencias de los diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo con el propósito de comprender y mejorar el sistema jurídico de un Estado determinado”.

(4)

Por lo que, en el presente Capítulo se analizarán de manera somera los sistemas jurídicos actuales de Estados Unidos de América, España, Francia, Italia y Alemania quienes por su importancia histórica y bajo la forma de gobierno que se han instituido han influido enormemente en el Derecho Nacional e Internacional.

Todo sistema jurídico, entendido como el conjunto de normas jurídicas objetivas que están en vigor en determinado lugar y época, y que el Estado estableció o creó con objeto de regular la conducta o el comportamiento humano sufre continuamente modificaciones, ya sea para su beneficio o perjuicio, las cuales atienden no sólo a las necesidades actuales y reales de la población, sino también a la voluntad o capricho del grupo social que detenta el poder.

2.1 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los sucesos vividos por esta Nación a lo largo de su colonización y la lucha por su independencia contribuyeron a forjar un enorme sentimiento de nacionalismo en la que los distintos grupos decidieron unificar y dar estructura al conglomerado ideológico, político y social.

Es así como, a partir de su emancipación del dominio inglés, se inicia toda una serie de transformaciones en las cuales el sistema jurídico no quedó exento ya que, como es sabido éste fue adoptado y adaptado a la nueva realidad social.

El Derecho de los Estados Unidos de América, fue en lo fundamental similar al Derecho de Inglaterra, es decir, tanto en su estructura, como en su metodología y en sus conceptos. Sin embargo el primero presenta diferencias con respecto a este último. Entre las características propias del Derecho de los Estados Unidos es de hacer notar la existencia del Derecho Federal que plantea el problema de las atribuciones de las autoridades Federales y de los Estados, esta distinción es desconocida en Inglaterra. En virtud de que, Estados Unidos se instituye bajo la forma de Estado y de gobierno de una República Federal Democrática.

4 Sirvent Gutiérrez, Consuelo. “Sistemas Jurídicos Contemporáneos”. Ed. Porrúa. 4 ed. México. 2003. p. 1.

Es así como, convergen tres funciones del poder soberano: la Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Por lo que se refiere al órgano Ejecutivo, la Nación tiene como titular y representante Federal del Ejecutivo a un Presidente quien gobierna conjuntamente con un Vicepresidente por espacio de cuatro años susceptible de ser reelegido para un segundo periodo inmediato.

Con respecto al órgano Legislativo, encontramos que nace bajo la forma bicameral, es decir, con una Cámara de Representantes y un Senado, al respecto el Artículo Uno de su Primera Sección de su Ley Fundamental señala: “Todos los poderes Legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

Por su parte la Cámara de Representantes, como su nombre lo indica tiene como misión representar los intereses de la población, de manera que, se encuentra integrada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, el número de representantes no excederá de uno por cada 30 mil individuos con tal que cada Estado cuente con un representante cuando menos.

El Senado quedo integrado con dos por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura de estos. A su vez el vicepresidente de los Estados Unidos será presidente del Senado y tendrá voto sino en el caso de empate en el momento de sesionar.

El Congreso se reúne una vez al año, en diciembre.

El Congreso posee la facultad Legislativa en conjunto con el titular del Ejecutivo, ya que a éste le están conferidas la promulgación y sanción de las leyes.

Cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los Senadores y Representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún Senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estado Unidos podrá ser designado como elector.

En su Constitución General, al igual que la Ley Fundamental de nuestro País contempla acertadamente, el Principio de Incompatibilidad de funciones, o sea, la prohibición de la realizar funciones simultáneas que redunden en la esfera de la Administración Pública, lo que hemos hecho en llamar en México como delito de Tráfico de Influencia, siendo así que se prevé:

SEXTA SECCIÓN.

...

2. “A ningún servidor ni representante se le nombrará durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte mientras continúe en funciones”.

Cada Cámara se encuentra plenamente facultada para castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de éste con el consentimiento de las dos terceras partes de sus integrantes.

Así mismo, dicho Principio también se hace extensivo tratándose del Presidente, del Vicepresidente y de todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, de manera al ser declarados culpables serán separados de sus cargos.

2.2 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA

La historia del sistema jurídico Español se caracteriza por tener una serie exhaustiva de disposiciones consideradas Ley Suprema.

La Constitución de Bayona creada en 1808, instituyó por primera vez al órgano Legislativo, el cual se integraba por una sola Cámara, el Senado, el cual se encontró muy ajeno de ser un verdadero poder Legislativo, ya que la facultad de elaborar leyes le correspondía absolutamente al rey y no a aquel.

“El Capítulo VII de la Constitución de Bayona se ocupó del Senado, el cual debía integrarse con dos tipos de miembros, los de propio derecho, que eran los infantes de España con edad mínima de dieciocho años, y los nombrados por el rey de entre los Ministros, los capitanes generales del ejército y la armada, los embajadores, consejeros de Estado y los del Consejo real, los cuales debían ser en número de veinticuatro, todos con edad mínima de cuarenta años; el cargo de Senador era vitalicio y sólo podía perderse mediante sentencia expedida por Tribunal competente. El presidente del Senado era nombrado anualmente de entre sus miembros por el rey”. (5)

Posteriormente, y a diferencia de la Constitución de Bayona, en la Constitución de Cádiz promulgada en el año 1812, el órgano Legislativo se integró por Diputados elegidos en razón al número de la población y contaba con una verdadera función Legislativa, en virtud de que se encontró facultado para elaborar todo tipo de disposiciones, pero esta facultad no fue exclusiva de los Diputados ya que la misma fue compartida también con el rey.

5 Fernández Ruíz, Jorge. “Poder Legislativo”. Ed. Porrúa. México. 2003. p. 24.

Como sabemos, en la actual península Ibérica la forma de Estado y de gobierno es una Monarquía-Parlamentaria, de acuerdo con la Constitución que rige actualmente promulgada el treinta y uno de octubre de 1978.

Por lo que respecta al órgano Ejecutivo, a la cabeza del Estado Español se encuentra un monarca hereditario, el rey, quien es jefe del Estado y de las fuerzas armadas, es símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución entre ellas la de sancionar y promulgar las leyes.

Como podemos, apreciar al rey le están conferidas una serie de atribuciones Legislativas, en cuanto a la sanción y promulgación de leyes, pero sus actos son refrendados por el presidente del gobierno y, en su caso por los Ministros competentes, es decir, que de los actos del rey son responsables las personas que refrenden.

El presidente del gobierno, quien dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, la defensa del Estado y ejerce la función Ejecutiva y la potestad reglamentaria tiene la facultad exclusiva para proponer la disolución del Congreso de Diputados, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el rey.

Ahora bien, en lo concerniente al órgano Legislativo, denominado Cortes Generales, en la actualidad se encuentra integrado por un Congreso de Diputados y un Senado, dicho órgano bicameral ejerce potestad Legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controla la acción del gobierno.

El Congreso se integra de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal por los electores de cada provincia que es la circunscripción electoral. Durando éstos en su cargo cuatro años o hasta el día de la disolución de la Cámara.

El Senado es la Cámara de Representación territorial y cada provincia elige a cuatro mediante sufragio universal. Los cuales asumen el cargo por cuatro años o bien, hasta la disolución de la Cámara.

La Ley señala que son electores y elegibles todos los españoles que se encuentren en pleno uso de sus derechos políticos.

Así mismo, la Ley electoral determina las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, es decir, la primer forma se refiere a aquellos casos en los que existen circunstancias que impiden participar en una contienda electoral para ocupar cualquier cargo público y la segunda se refiere a la prohibición de que una misma persona desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente.

Las Cortes Generales poseen una serie de prerrogativas entre las cuales destacan la inviolabilidad en la manifestación de sus opiniones, así mismo gozan del derecho de inmunidad y de establecer sus propios reglamentos

Las Cámaras se reunirán anualmente en dos periodos ordinarios de sesiones funcionando en pleno o por comisiones. Así mismo podrán delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas.

Por lo que, la iniciativa Legislativa corresponde al gobierno, al Congreso de Diputados y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras.

Con respecto a nuestro tema de estudio, observamos que se contempla también para las Cortes Generales, un sistema de incompatibilidades, en virtud de que se les prohíbe a los legisladores desempeñar su cargo simultáneamente con otras actividades que tengan injerencia en la Administración Pública, en virtud de que, en su Constitución actual se expresa claramente:

Artículo 67.

1. “Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de comunidad autónoma con la de Diputado al Congreso”

Artículo 98.

...

3. “Los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna”.

Así mismo, en el Capítulo VI denominado “Del Tráfico de Influencias” de su ordenamiento Penal dispone que:

Artículo 428. “El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaleciendo del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a un año, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior”.

Artículo 429. “El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar, directa o indirectamente, un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año, y multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior”.

Lo anterior significa que la legislación española coincide con la nuestra, al contemplar a nivel constitucional el importantísimo Principio de Incompatibilidad de funciones en sus artículos 67 y 98; pero también en su normatividad penal se encuentra tipificado el delito de tráfico de Influencias previsto en los artículos 428 y 429.

De manera que los miembros de las Cortes Generales al incurrir en el delito de Tráfico de Influencias también, al igual que en el Sistema Jurídico Mexicano, estará transgrediendo disposiciones constitucionales, lo que da lugar a fincar la responsabilidad correspondiente.

2.3 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE FRANCIA

Francia se encuentra constituida como una República presidencial basada en la Constitución promulgada en octubre de 1958 en este documento se reduce el poder del Parlamento y se amplía la autoridad del presidente.

Al ser una República, el Supremo poder se divide para su ejercicio en las facultades Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Quedando la titularidad del poder Ejecutivo a cargo de un presidente el cual es elegido para un periodo de siete años por votación popular directa, es comandante de las fuerzas armadas, dirige el Consejo Superior de la Judicatura, el comité de defensa nacional, nombra al Consejo de Ministros, sanciona las leyes y tiene la facultad de disolver del Congreso.

Por lo que, se refiere al órgano Legislativo, éste se encuentra integrado por un Parlamento, llamado, la Asamblea Nacional, integrado por 577 Diputados elegidos a través de sufragio universal por un periodo de cinco años susceptibles de reelección, el Senado a su vez esta constituido por 321 miembros que son elegidos por sufragio popular indirecto.

La soberanía nacional reside en el pueblo quien elige a sus representantes en la Asamblea Nacional que posee principalmente la función Legislativa, el Senado en cambio, es el cuerpo consultivo que tiene el derecho de examinar y dar cuenta de las opiniones sobre legislación iniciada en la Asamblea.

El Parlamento se reunirá en un periodo ordinario de sesiones y en caso necesario podrá hacerlo de manera extraordinaria.

La promulgación de leyes se encuentra rígidamente supervisada, en virtud de que, existe un órgano denominado Consejo Constitucional que tiene como función la de velar que toda disposición acordada en el Parlamento no contravenga a la Constitución Federal.

Para garantizar el pleno cumplimiento de dicha actividad, se establece que ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, detenido, preso o Juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

Así mismo, la Ley señala que para el óptimo desarrollo de la actividad Legislativa que son incompatibles las funciones de miembro del gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario y de toda función de representación de carácter nacional, así como, de todo empleo público o actividad profesional.

Artículo 23. “Las funciones de un miembro del Gobierno son incompatibles con el ejercicio de cualquier mandato parlamentario, cualquier función de representación profesional de carácter nacional y cualquier empleo o actividad profesional”.

Así mismo, y en relación al multicitado Principio, en la legislación penal francesa, se contempla el delito en cuestión al señalar que:

Artículo 433-1. “Será castigado con cinco años de prisión y multa de 500.000 francos el hecho, cometido por cualquiera, de solicitar o aceptar, directa o indirectamente, ofertas, promesas, dádivas, regalos o ventajas cualesquiera para abusar de su influencia real o supuesta con el fin de obtener de una autoridad o de una administración pública distinciones, empleos, contratos o cualquier otra resolución favorable”.

De manera, que también en dicho Sistema Jurídico se contempla tanto el Régimen de Incompatibilidades para el órgano Legislativo como la tipificación del delito de Tráfico de Influencia.

2.4 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE ITALIA

Siendo Italia una República Democrática, el Parlamento italiano se integra con dos Cámaras; la de Senadores y la de Diputados:

La Cámara de Diputados es elegida por sufragio universal y directo, se encuentra integrada por un total de 630 elementos.

La propia Ley Fundamental señala que la distribución de los escaños entre las circunscripciones se efectuará dividiendo el número de habitantes de la

República, tal como resulte del último censo general de la población, por 630 y distribuyendo los escaños en proporción a la población de cada circunscripción, sobre la base de los cocientes enteros y de los mayores restos.

El Senado de la República de acuerdo con lo establecido por el artículo 57 es elegido sobre la base regional integrado por 315.

Se declara y resuelve que el Parlamento de un dominio tiene pleno poder para dictar leyes con alcance extraterritorial.

Encontramos que la figura del Senador en este sistema jurídico tiene dos orígenes, es nombrado tomando en consideración la base regional, pero también podrá este cargo derivarse de otro anterior al servicio de la Nación, éste es el caso del Presidente de la República, prevenido en el artículo 59 que. “Será Senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido Presidente de la República” y el Senador a su vez podrá nombrar Senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la Patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario.

Tanto los Diputados como los Senadores son elegidos para un periodo de cinco años y se considera que esta duración no podrá prorrogarse por ninguna de las dos Cámaras, sino por Ley y únicamente en caso de guerra.

El Parlamento sesionará en común de los miembros de las dos Cámaras únicamente en los casos previstos por la Constitución, pero podrá ser convocada de manera extraordinaria por iniciativa de su Presidente o de un tercio de sus componentes o bien, del Presidente de la República.

La labor Legislativa es compartida también por el Presidente de la República quien tiene la facultad inherente de participar en el proceso de creación de leyes, ya que le es conferida la promulgación de las mismas.

La relación existente entre el Parlamento y el titular del Ejecutivo Federal no se agota únicamente en relación al proceso Legislativo, sino que existe una colaboración mutua en otras actividades, de manera que, en caso de imposibilidad para continuar en funciones el titular del Ejecutivo podrá éste, ser sustituido por el presidente del Senado, así mismo el titular del Ejecutivo tiene el derecho reconocido para convocar a sesión a las Cámaras e inclusive disolverlas.

Ambas Cámaras se encuentran plenamente facultadas para adoptar su propio reglamento por mayoría absoluta de sus miembros, así como prever los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad de los cargos de Diputado o Senador.

En lo concerniente a nuestro tema de investigación, se establece para los legisladores la prohibición expresa de pertenecer simultáneamente a las dos Cámaras o de ocupar cualquier otro cargo en el gobierno que implique remuneración por sus servicios.

Artículo 65. “La Ley determina los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad con el cargo de diputado o de senador. Nadie podrá pertenecer simultáneamente a las dos Cámaras”.

2.5 EL ÓRGANO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA

Llamada en la actualidad República Federal de Alemania goza de gran historia política que culminó con la adopción de un sistema Republicano democrático, Federal.

Respecto al órgano Legislativo éste se integra con dos cuerpos colegiados:

La Dieta Federal o Bundestag integrado por 656 miembros (Diputados), quienes son elegidos por sufragio universal directo por cuatro años o hasta la creación de un nuevo bundestag.

El segundo órgano que integra al Parlamento alemán es el llamado Consejo Federal o Bundestar, (Senado) quien participa en la función Legislativa y Administrativa de la Federación al velar de los asuntos relativos a la política exterior, principalmente con la unión europea.

El Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos regionales, nombrados por el gobierno respectivo de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 51 de la Constitución General, de manera que cada Estado tiene por lo menos tres votos. Los Estados de más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los de más de seis tienen cinco y los de más de siete millones tienen seis, es decir, que son elegidos de acuerdo al número de su población.

Por lo que se refiere a los impedimentos previstos en su Ley Fundamental que ni el Presidente Federal, ni los miembros del Parlamento podrán ejercer otra función retribuida, ningún oficio, ni profesión, ni tampoco pertenecer a la dirección o Consejo de vigilancia de una empresa con fines lucrativos.

De igual forma, en su normatividad penal se contempla en la Sección Trigésima denominada “Hechos punibles en el ejercicio del cargo público”:

Artículo 332. Corruptela. Un titular de cargo o una persona especialmente obligada con el servicio oficial que exija, se haga prometer, o acepte una ventaja para sí o para un tercero como contraprestación, por haber efectuado una acción del servicio, o que efectuará en el futuro y con ello haya violado sus obligaciones de servicio, o que las violaría, será castigado con pena privativa de la libertad de seis meses hasta cinco años. En casos menos graves, será castigado con pena privativa de la libertad hasta tres años o con multa. La tentativa es punible. En cuanto la acción esté dentro de su discrecionalidad a haberse dejado influir por la ventaja a dejarse influenciar por medio de la ventaja en el ejercicio de discrecionalidad.

Ahora bien, para cumplir cabalmente con el objetivo de este Capítulo titulado Derecho Comparado, se procede a confrontar las semejanzas y diferencias de los Sistemas Jurídicos que se han estudiado.

Del análisis esbozado concluimos que los diversos Sistemas adoptados por dichos Estados, trátase de una Monarquía o una República, tanto parlamentaria como presidencialista, la función Legislativa recae en un órgano bicameral denominado Congreso, Parlamento, Cortes Generales o simplemente Poder Legislativo.

Así mismo, descubrimos que en las Leyes Supremas de cada uno de ellos, se prevé acertadamente, un régimen de incompatibilidad de funciones con el cargo de legislador, al prohibir el ocupar cargos simultáneos, tanto públicos como privados ajenos a las responsabilidades inherentes a sus atribuciones, ya que de no preverse lo anterior, se generaría una serie de conflictos que perjudicarían gravemente tanto a la propia estructura gubernamental como a la sociedad en general.

De igual forma, que el Derecho Mexicano, cada uno de estos Estados contempla la figura del delito de Tráfico de Influencia aunque bajo sus propias connotaciones, pero que coinciden en sancionar a los funcionarios del Estado cuando lleven a cabo actos distintos a los propios del cargo interviniendo en negocios públicos, aprovechándose de su investidura para generar influencia sobre la autoridad de conozca del negocio en cuestión, siendo así que, se contempla para ello una serie de sanciones para castigar tales conductas.

CAPÍTULO III

“TEORÍA DEL ESTADO”

3.1 TEORÍA DEL ESTADO

Para iniciar el estudio del presente tema, es necesario ofrecer, por lo menos y de manera introductoria una semblanza acerca del origen del Estado, independientemente de éste ser abordado más ampliamente con posterioridad.

Se considera que el hombre es por naturaleza un ser social, es decir, que su existencia la concibe únicamente en relación a la existencia de otros hombres, de manera que, “los hombres para satisfacer sus necesidades materiales y responder a sus aspiraciones espirituales... necesitan de una comunidad más amplia. Es imposible que cada individuo por sí mismo satisfaga estas necesidades y aspiraciones y por ello es menester aceptar la interrelación con otros hombres para llegar a ser plenamente uno mismo”. (6)

Una vez que el hombre se agrupa con otros individuos para satisfacer estas necesidades, “la política aparece como una actividad necesaria y constructiva dirigida a mantener el orden y la convivencia, gobernada por ideales elevados, normas y estructuras que se transforman en el devenir histórico. Esta actividad, que se denomina la actividad política, o simplemente la política es la que construye las instituciones y principios relacionados con el gobierno de los hombres”. (7)

De manera, que el Estado es producto de la actividad humana, no así la sociedad, se considera que la sociedad es natural y el Estado es artificial, pero a pesar de que la sociedad le es inherente a éste, es necesario distinguir ambas organizaciones porque, si tanto la sociedad como el Estado es la unión de hombres con la finalidad de satisfacer sus necesidades ¿cuál es la diferencia? la diferencia radica en el elemento poder que está presente en aquel.

Por lo que, no toda actividad social o actividad humana es considerada como política, sino sólo aquella que se relaciona con el elemento poder.

Y es precisamente este fenómeno político, la creación del Estado, el objeto de estudio de una de las disciplinas correspondientes a la Ciencia Política denominada Teoría General del Estado.

Se considera que la Teoría General del Estado se desarrolla a partir del siglo XIX en Alemania y que culmina con la obra clásica de George Jellinek su máximo exponente.

6 Serra Rojas, Andrés. “Teoría del Estado”. 14 ed. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 3.

7 ibidem p. 5.

Sin embargo, para algunos doctrinarios como el caso es el maestro Mario de la Cueva que señala al respecto, que en la actualidad no existe una doctrina uniforme acerca de los problemas del Estado, “lo que se ha llamado Teoría General del Estado ... tiene tal vez unos cien años de existencia; es un producto de la filosofía y de las doctrinas alemanas de mediados del siglo XIX; nunca antes se habló de Teoría General del Estado; más aún ni siquiera existía una disciplina particular, especializada, que se ocupara del estudio del Estado, aunque en todos los tiempos y en todas las épocas se ha meditado y especulado sobre la manera de ser de las comunidades políticas”. (8)

Cabe mencionar, que los estudiosos de este fenómeno han tratado en épocas anteriores y en la actualidad de dar un concepto general, es decir, universal y absoluto de lo que ellos consideran es el Estado, sin embargo, éste como todas las creaciones humanas, como bien lo señala el alemán Muller, ha sufrido un cambio con cada generación quienes lo organizan y constituyen, de modo que no puede pensarse en una conceptualización universalmente aceptada.

Así, a lo largo de la historia han existido diversas organizaciones no sólo sociales, sino también políticas, por lo que se puede hablar de una organización política en la antigüedad, en la edad media, en la época moderna y por supuesto en la época contemporánea.

La primera organización política de que se tiene registro en la época antigua es la llamada *polis* surgida en Grecia, la cual hacía alusión simplemente a la ciudad, sin mayores elementos que considerar.

También en Roma podemos encontrar una organización bajo el término *civitas* equiparable a la *polis* griega.

Ambas creaciones eran consideradas simplemente como el conjunto de hombres, porque estos pueblos nunca hicieron la distinción que se hace en la actualidad entre sociedad y Estado, en virtud de que no creyeron en la existencia de una entidad distinta de la comunidad humana.

Posteriormente, ya en la Edad Media esta idea de concebir al Estado toma un sentido diferente. En ese momento, ya se tiene una idea clara y precisa de la comunidad de hombres y del Estado como entes diferentes.

Otra de las peculiaridades del mismo, en esa época es la subordinación del poder político a la Iglesia, dándose una lucha entre ambos, por la titularidad de dicho poder.

8 De la Cueva, Mario. “Teoría del Estado”. México, Ed. Francisco Berlín Valenzuela, 1961, p. 1.

Ahora bien, en la época moderna el Estado se constituye por primera vez bajo el régimen monárquico, forma que se considera tuvo su primera manifestación en Florencia extendiéndose por Europa, principalmente en Francia, Inglaterra y España y que se piensa desapareció con la Primera Guerra Mundial.

Y es precisamente en este momento, en el cual dicha organización es llamada por primera vez **-Estado-** por Nicolás Maquiavelo, quien al negarse a denominarla *polis* o *civitas* debido a su evolución emplea este término.

El Estado moderno se caracterizó por centralizar el poder político en el rey, considerado el soberano, en virtud de que anteriormente tanto el sumo pontífice como los señores feudales y otras organizaciones eran quienes lo ostentaban, también en el Estado moderno se presenta una lucha, pero ya no entre la Iglesia y aquel, sino entre las diversos estamentos de la sociedad quienes buscaron el dominio de este poder público.

Ahora bien, “...en los últimos años ha surgido una corriente que afirma que en nuestros días ya no es factible hablar de un Estado moderno, sino del Estado contemporáneo, porque si el renacimiento y el Estado moderno pusieron fin a la Edad Media, es probable que la Primera Guerra Mundial haya significado la muerte del Estado moderno y el nacimiento del Estado contemporáneo”. (9)

La nota distintiva entre el Estado moderno y el contemporáneo, es la finalidad que cada uno persigue, porque mientras que en el moderno el objetivo era la libertad humana, en el contemporáneo es la organización del poder público al servicio de los intereses económicos.

De esta manera, vemos que en tratados recientes existe un conceso sobre omitir la palabra general, quedando simplemente como Teoría del Estado o Doctrina del Estado, debido a que como apuntamos no puede hablarse de un Estado con características permanentes, porque su ser ha variado y también la forma de concebirlo.

De lo anteriormente expuesto, concluimos que la Teoría del Estado es una disciplina de la Ciencia Política que se encarga del estudio del Estado, pero haciendo referencia a una época histórica determinada.

Así mismo, esta disciplina es auxiliada por otras ciencias, debido a que esta organización socio-política es un ente multifacético, se encuentra constituido de tal manera que en él confluyen elementos sociológicos, psicológicos, políticos, económicos etcétera.

9 ibidem p. 15.

3.1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Si partimos de la idea de que el hombre en esta constante búsqueda por conocer y explicar su entorno, su realidad, ha desarrollado diversos métodos para lograrlo y que una vez que ha adquirido este conocimiento lo expresa a través de conceptos podemos entender que el fenómeno Estado no es la excepción.

La Epistemología o Teoría del Conocimiento señala que "...el proceso de conocimiento es el resultante de la interacción del sujeto y el objeto, histórica y socialmente determinados". (10)

Así, de acuerdo con la ley de los tres estados de Augusto Comte, el conocimiento pasa sucesivamente por tres niveles, el estado teológico o religioso, el estado metafísico y el estado científico o positivo.

Al respecto, a lo largo de la historia diversos pensadores han formulado su propio concepto obedeciendo a la naturaleza que le es atribuida.

Por lo que, al mismo le fue atribuido, un origen divino, un origen como fenómeno sociológico y un origen como producto de la voluntad humana.

Las Teorías Teológicas del origen divino del Estado; se fundan en el carácter sobrenatural al considerar que éste es creación de Dios para los hombres.

Como máximos exponentes de estas Teorías encontramos a Santo Tomás de Aquino, Domingo de Soto, San Agustín obispo de Hipona y San Pablo.

San Pablo considera que, "toda persona está sujeta a las potestades superiores; porque no hay potestad que no provenga de Dios, Dios es el que ha establecido las que hay en el mundo". (11)

Santo Tomas al respecto señala que "es necesario afirmar que todo lo que de algún modo existe, existe por Dios, y el poder es algo que indiscutiblemente existe y por tanto existe por Dios, aún cuando...ordenar algo al bien común es propio de toda la multitud o de alguien que hace sus veces". (12)

San Agustín también atribuye un origen divino al Estado y la necesidad natural humana de su existencia, pero considera que si existe un poder coactivo dentro del mismo, se debe al pecado, en el sentido de que el hombre por su libertad puede actuar en forma correcta o bien puede alterar el orden y causar daño a sus semejantes.

10 Gallo, Miguel Ángel. "Introducción a las Ciencias Sociales (1) Bachilleres". 2 ed. México, Ed. Ediciones Quinto Sol, 1996, p. 29.

11 Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. p. 9.

12 ibidem pp. 10-11.

Por otra parte, la Teoría que le atribuye un origen como fenómeno sociológico o Teoría tradicional considera que el Estado es un ente que surge de manera necesaria por la naturaleza esencialmente social de los hombres.

Esta corriente plantea que en la creación de aquel, no interviene la voluntad del hombre, es decir, que en donde exista una agrupación humana se va a presentar necesaria e ineludiblemente el fenómeno poder y por ende la creación del Estado, ya que esto resulta más benéfico para cada individuo, o sea el vivir inmerso que vivir aislado.

En esta corriente podríamos ubicar a Aristóteles quien, "...se basa en la idea de que hay un orden natural, derivado de la esencia misma de las cosas y en la naturaleza racional del hombre... que es un animal político, que en la sociedad política logra su perfección y el bien en grande escala, siendo la injusticia el mayor mal". (13)

Al igual que Aristóteles, Platón, su maestro, entiende al Estado como un hombre gigantesco con el mismo aspecto psicológico que el individuo, que aparece por ley de la naturaleza, o sea, que no es inducida su creación, sino espontánea.

Ahora bien, respecto a las Teorías que consideran al Estado como producto de la voluntad humana encontramos a las corrientes Contractualistas o del Jusnaturalismo Racionalista en las que se estima que el individuo aislado se somete contractualmente a la convivencia para obtener la garantía de su libertad individual, amenazada por la actividad de los otros hombres y que sólo así se ven obligados a respetarla por ser un organismo superior.

Los máximos representantes del pensamiento contractualista son: Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacobo Rousseau.

Tanto Thomas Hobbes como John Locke sostienen que el hombre en un primer momento se encontraba en un primitivo estado de naturaleza; Hobbes señalaba que este se encontró en una situación de lucha constante porque el hombre es el lobo del hombre y el miedo a la muerte y a la destrucción fue lo que lo motivó a crear al Estado por medio de un contrato social, pero este pacto es celebrado sólo entre súbditos y no entre éstos y el soberano, quienes ceden sus derechos al soberano o gobernante.

Por su parte Locke considera, a diferencia de Thomas Hobbes que en ese estado de naturaleza se vive en total libertad e igualdad y que una ley natural, es decir, la razón, rige esa situación pero, en algún momento surgieron injusticias y esto fue lo que provocó que celebraran un acuerdo para crear un poder soberano "... pero siendo su ejercicio encomendado a un grupo de personas, sólo en la medida necesaria para preservar los derechos fundamentales de todos los hombres a la vida, la libertad y propiedad. Este poder se manifiesta como Legislativo en el parlamento y como eje-

13 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 172.

cutivo en los órganos de esta índole. Hay un tercer poder confederativo que se ocupa de las relaciones exteriores: guerra y paz, tratados internacionales etc. el órgano Judicial dirime controversias”. (14)

Juan Jacobo Rousseau señala que ese estado de naturaleza primitivo fue alterado por múltiples aspectos como son el descubrimiento de la agricultura, las manifestaciones culturales, la creación de la propiedad privada y por ende, esto originó la desigualdad y la pérdida de su libertad pero para recuperarla celebra un contrato social.

De esta manera, como podemos observar la idea que se tiene acerca del Estado depende del enfoque, las circunstancias, la época, la disciplina e incluso del criterio individual del estudioso de este fenómeno.

3.1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL ESTADO

A pesar de que en el tema anterior se ofrecieron una serie de conceptos relativos al Estado atendiendo a las diversas corrientes ideológicas no es posible determinar una definición acertada acerca del mismo, sino hasta conocer su naturaleza y por ende sus elementos.

Así, se dice que “el Estado es un problema muy complejo y su estudio abarca situaciones de diversa naturaleza. Sin embargo, no es un conocimiento caótico, porque el fenómeno político es propio de todos los seres humanos, en todas las épocas de la historia, lo mismo en el pasado que en el presente. Por lo cual la actitud política es objeto de consideraciones científicas”. (15)

Una primera noción consiste en el hecho de que nosotros nos encontramos sumergidos en su realidad, nos damos cuenta de que formamos parte de la vida del Estado.

Por esto, el determinar la naturaleza del mismo es como señalan los grandes pensadores responder a las preguntas ¿qué es el Estado, cuál es su ser, su esencia?

Acerca de este tema, se tienen un sin fin de consideraciones, no sólo científicas sino también de carácter común o coloquial.

Así por ejemplo, “el vulgo, en ocasiones, pretende que el Estado sean las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, como el palacio nacional, los edificios de las secretarías de Estado y otros semejantes, cuando no comete el dislate de confundir a los funcionarios que ocupan los órganos públicos,

14 ibidem pp. 175-176.

15 ibidem p. 21.

con la misma organización política, recordando aquella opinión discutible de Luis XIV. - El Estado soy yo o después de mí el diluvio-“. (16)

Pero dejando atrás esta idea errónea de que el Estado son las personas, los edificios o las demás cosas materiales, pasaremos a una idea más cercana a la realidad a la verdad.

En este contexto tenemos a la enorme serie de escuelas, aunque en ocasiones contradictorias que de manera científica han tratado de desentrañar su naturaleza.

El primer punto a establecer es que este es una realidad, se trata de un hecho social de naturaleza política, o sea, es algo que se desenvuelve en el tiempo y en el espacio, en el mundo del ser con vigencia, por lo que no es una simple idea o espíritu producto de la imaginación

Ahora bien, si el Estado es algo que existe en el tiempo y en el espacio, es necesario señalar si surgió de manera espontánea, es decir, como mero fenómeno sociológico o si fue producto de un hacer humano.

De acuerdo con las Teorías antes expuestas, la Tradicional considera que el Estado surge de manera necesaria por la naturaleza esencialmente social de los hombres, o sea que en la creación del mismo no interviene de manera alguna la voluntad del hombre.

La Teoría del Jusnaturalismo Racionalista señala en cambio, que la existencia del Estado es producto de la voluntad humana, por la que se somete contractualmente para obtener un beneficio común.

Nosotros optamos por esta última, en virtud de que si bien es cierto, el hombre es un ser social por naturaleza, también es cierto que negar la voluntad del hombre en la creación del Estado sería negar toda aspiración del ser humano por alcanzar su perfección y preservar su vida, su libertad y su seguridad.

De esto y de acuerdo con el análisis realizado por el maestro Francisco Porrúa Pérez, se desprende que el Estado no es un ser sensible orgánico como son el hombre, los animales o las plantas, tampoco es un ser inorgánico como las rocas o los minerales y menos aún un ser psicológico como las sensaciones, percepciones o ideas o seres ideales como signos numéricos o figuras geométricas sino que pertenece al conjunto de los entes culturales, es decir, a aquellos que surgen cuando el hombre desarrolla una actividad conciente y la dirige a un fin específico.

16 ibidem p. 167.

Una vez que sabemos que el Estado existe en el tiempo y espacio, como un hecho social de naturaleza política porque presenta el elemento poder y que es producto de una voluntad humana encaminada a un fin, diremos que ahora la cuestión es determinar si es un ente autónomo, si tiene una existencia propia o no.

La cuestión es discutida por dos importantísimas corrientes: la primera de ellas llamada Teoría Transpersonalista representada por Hegel y la segunda denominada Teoría Realista.

Si consideramos que el término transpersonalismo significa que un ser va más allá de sí mismo por lo que, partiendo de esta connotación se considera que esta organización es un ente real con existencia y finalidad propias, es decir, que su desarrollo se realiza independiente de la voluntad de la sociedad misma.

Por su parte la Teoría Realista considera al Estado como un fenómeno social carente de existencia propia porque vive en función de la sociedad, simplemente es el medio para la realización de los fines sociales estando el mismo al servicio de la sociedad.

Por lo que respecta a estas dos corrientes más que ser contradictorias diríamos que son complementarias en el sentido de que, si bien es cierto, el Estado es un fenómeno que se produce por y en sociedad, no es la sociedad misma, es decir, que efectivamente tiene una existencia propia, pero que no es un fin en sí mismo y no tiene un fin ajeno a la sociedad, sino que evidentemente es el medio para la realización de los fines de la comunidad, porque si la sociedad lo ha creado, esta ha de encauzar su existencia.

3.1.3 TEORÍAS JURÍDICAS DEL ESTADO

En lo tocante, es necesario hacer referencia a la Teoría desarrollada por George Jellinek acerca de las dos facetas del Estado.

“El Estado tiene dos aspectos bajo los cuales puede ser conocido y considerado: uno es el social; otro el jurídico. La doctrina social o sociológica del Estado, considera a éste en la unidad de su naturaleza como construcción social, con este criterio define al Estado -como la unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio-, la doctrina jurídica lo considera como sujeto de Derecho, y en este sentido, es subsumible dentro del concepto de corporación, siendo dado formular de esta suerte: -El Estado, es una corporación formada por un pueblo dotado de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio-”. (17)

Ahora la cuestión será determinar si el Estado tiene personalidad jurídica o no.

17 ibidem p. 183.

Recordemos que el término personalidad tuvo su origen en Roma, en donde la máscara de teatro usada por los actores para aumentar el volumen de la voz en escena era denominada *persona*.

Ahora bien, en los diversos ordenamientos jurídicos de la actualidad se considera que *persona* es todo ente al que la Ley reconoce una capacidad para ser sujeto de Derecho, o sea, de adquirir derechos y de contraer obligaciones.

Así, se han desarrollado Teorías que afirman y otras que niegan la personalidad jurídica del Estado.

Estas se pueden agrupar en primer lugar en tradicionales y en modernas; dentro de las Teorías tradicionales ubicamos a la Teoría de la Ficción, la Teoría de la Realidad y la Teoría del Patrimonio de la Afectación.

La Teoría de la Ficción propuesta por la Savigny, considera que la persona jurídica no tiene existencia, los únicos sujetos de derechos y obligaciones son los hombres. La persona jurídica es una ficción de que se vale el Derecho y cuya finalidad es atribuir a ese ente ficticio, la calidad de sujeto de derechos y obligaciones.

Es decir, que esta considera que no existe la persona jurídica, porque a quienes se obedece son a los gobernantes como personas individuales, y no a entes que no existen, considerando esta corriente sólo a los seres individuales, para ella los únicos reales.

Sin embargo, la Teoría a pesar de sus argumentos no puede explicar porque a nivel exterior los sujetos de Derecho Internacional no sean considerados simples ficciones, sino entidades totalmente reales, con derechos y obligaciones plenamente reconocidos.

La Teoría de la Realidad, por su parte, cree en la existencia física de las personas jurídicas al mencionar que en la vida social existen tanto seres individuales como grupos sociales, por lo que, tanto los hombres de manera individual como los grupos sociales tienen finalidades y propósitos diferentes, esto es, que el Estado es un grupo o mejor dicho una organización social independiente a la existencia de los hombres. Sus representantes más destacados son Gierke y Michoud.

Así mismo, la corriente anterior puede equipararse con la Teoría Institucional de Mauricio Hauriou, quien alude que las normas jurídicas tienen dos funciones por una parte crean derechos y obligaciones que surgen de las relaciones entre particulares y por la otra crean y estructuran instituciones, entendiéndose por institución una organización social basada en una idea, esto es, en un sustento armónico entre su estructura y los objetivos que persigue.

De manera que, de acuerdo con estas dos últimas Teorías el Estado es una persona jurídica y una institución que gira alrededor de una idea, esta idea es su organización y su finalidad, teniendo un poder público soberano.

Por otra parte, la Teoría del Patrimonio de Afectación sostiene que, “es suficiente un patrimonio afectado en un fin para explicar la naturaleza de la persona se destina un patrimonio a la creación de una persona jurídica”. (18)

Esta Teoría es demasiado simplista y puramente materialista al otorgar la calidad de persona jurídica a todo patrimonio que se encuentre destinado a un fin específico, no menciona mayores condiciones únicamente la reunión de bienes con un propósito determinado.

En la clasificación de las Teorías modernas ubicamos al maestro Ferrara quien sostiene “que la personalidad es un sello jurídico que viene a sobreponerse de fuera a estos fenómenos de asociación y de ordenación social”. (19)

Esto significa, que a todo conglomerado de personas, entendido como asociación o reunión con un fin específico se le otorga la personalidad jurídica, pero vemos que esta definición también es muy general y da lugar a múltiples interpretaciones, porque inclusive pueden constituirse determinado número de personas pero teniendo como fundamento un fin ilícito y según esta corriente atribuírsele personalidad jurídica, por lo que esta Teoría es poco aceptable.

Por lo que, mientras que la Teoría de la Afectación del Patrimonio otorga la calidad a cualquier patrimonio que tenga un fin determinado, la Teoría del maestro Ferrara la otorga a cualquier ordenación social aún teniendo un fin ilícito.

Para Hans Kelsen el Estado equivale al sistema normativo vigente en un lugar determinado.

Esta equiparación la hace, pero sólo desde el ámbito jurídico, es decir, que en estricto sentido el Estado no se agota en el orden Jurídico vigente, en virtud de que como se mencionó el Estado se encuentra estructurado también de elementos sociológicos.

No obstante, Kelsen apunta que existen dos mundos radicalmente diferentes; el mundo físico y el mundo normativo, en el primero imperan leyes naturales que son constantes que actúan por causa y efecto, esto es, que si se produce una motivación necesariamente se producirá un resultado de manera invariable, ahora bien, por lo que toca al mundo normativo en él la aspiración máxima es y será que la norma sea siempre la motivación de la conducta humana, pero en el entendido que el Derecho se encuentra en el plano del deber ser, no siempre una regla normativa conducirá al cumplimiento de ésta.

18 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 200.

19 ídem.

Y finalmente, la Teoría de la Personalidad como simple procedimiento de técnica jurídica, niega la personalidad del Estado de manera espontánea, pero la acepta sólo como un mecanismo artificial para que pueda desarrollarse.

Haciendo un recuento de las Teorías presentadas, subrayaremos que existen dos tendencias la que niega y la que afirma la personalidad jurídica del Estado.

Las Teorías que niegan comparten la opinión de que al Estado como otros entes carecen de voluntad y raciocinio, así que no es posible atribuirles cualidades que no poseen, equiparándolos erróneamente al ser humano.

Por su parte las Teorías que aceptan la personalidad refieren que en nuestra realidad existen dos tipos de seres o entes los individuales y los colectivos a los primeros se les otorga el carácter de personas físicas y a los segundos el de personas morales por ser necesario para su desarrollo.

Ahora bien, dentro de estas últimas se desprenden a su vez otras que sugieren que el Estado posee doble personalidad y otras que le atribuyen una sola, pero que se exterioriza en dos voluntades.

La Teoría de la Doble Personalidad sustenta precisamente que el Estado tiene dos esencias la una correspondiente al Derecho Público como titular del poder de imperio y la otra de Derecho Privado como titular de derechos y obligaciones equiparables a la de un particular.

Por lo que se refiere a la Teoría de la Personalidad Única se advierte que el Estado es una unidad que no requiere descomponerse para actuar, porque como unidad alcanza sus fines, no obstante que el Estado es susceptible de actuar en relaciones de supra-subordinación con respecto a los gobernados y en relaciones de coordinación entre particulares actuando él como una más de éstos.

Para concluir, es indispensable dejar asentado que respecto a nuestro país tanto los autores modernos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que el Estado Mexicano posee personalidad jurídica, la cual es sólo una, actuando en relaciones de supra-subordinación al someter a los gobernados a su facultad de imperio y en relaciones de coordinación cuando se despoja de esta facultad y actúa en relaciones de coordinación con respecto a los particulares.

3.1.4 ELEMENTOS DEL ESTADO

Haciendo referencia en primer término a la idea de elemento, este es entendido como todo componente indivisible de cualquier objeto, es decir, aquello que ya no es susceptible de descomponerse, reducirse o desintegrarse pero, a pesar de que el Estado no es un objeto, sino un hecho social, es una totalidad que se encuentra integrado de ciertos elementos interrelacionados entre sí bajo una organización política.

De acuerdo con la Teoría Tradicional a cargo del prestigiado maestro George Jellinek quien determinó que el Estado como estructura organizada políticamente se encuentra constituido de tres elementos: **el territorio, la población y el poder**.

Los cuales no sólo son partes integrantes del mismo, sino que son imprescindibles, porque si alguno de ellos faltara no sería posible entender al Estado y menos aún al Estado moderno.

A grandes rasgos y de manera cronológica podemos determinar cual ha sido la evolución de esta obra humana porque “estos elementos han aparecido sucesivamente en la historia de nuestro planeta y en la vida social humana. Primero fue el territorio; en segundo lugar apareció el hombre y con él la sociedad o comunidad; en tercer lugar, necesidades ineludibles de supervivencia y autodefensa originaron la diferenciación entre gobernantes y gobernados, estimulados por la división del trabajo, dando paso a la organización del poder público; en cuarto lugar aparece la subordinación de la fuerza del Derecho, expresión de un humanismo más depurado y correlativamente la unidad de las instituciones; en quinto lugar, se alcanzan las características de ese poder como son la sociedad y los fines del Estado”. (20)

Pero, de igual forma como lo hemos venido señalando existen diversos postulados, unos que afirman, otros que niegan, unos que apoyan, otros que refutan y en este tema este rasgo no es la excepción.

Entrando de lleno al estudio de estos elementos diremos que el *territorio*, el primero a tratar, es percibido por León Duguit como un elemento no esencial para la existencia y desarrollo del propio Estado, en virtud de que lo define simplemente como la diferenciación entre gobernantes y gobernados y que en nada se relaciona con el medio geográfico.

Juan Bodino, por su parte apunta en Los Seis Libros de la República, que “necesidades imperiosas obligan al fundador de un Estado a buscar un territorio que pueda sustentar a los habitantes de su República...”. (21)

Pero contrariamente a la primera idea, Jellinek afirma que el territorio es un elemento esencial, a pesar de que identifica al Estado con el orden normativo vigente, sosteniendo que este orden normativo necesita un espacio geográfico en donde ser puesto en vigor, siendo así que el territorio es el espacio de validez del orden Jurídico.

Al respecto, algunas ideas partidarias de esta tendencia sustentan su dicho, subrayando que los factores geográficos tanto los orográficos, los climáticos como los hidrológicos, ejercen influencia sobre la vida social al saber por ejemplo que ellos motivaron el paso de la vida nómada a la sedentaria, por lo que se confirma que el territorio también interviene en la voluntad de los hombres.

20 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 234.

21 De la Cueva, Mario. op. cit. p. 234.

De manera metafórica, se dice que el territorio es la casa de la Nación, el apartamento donde vive cada Nación.

Si creemos que, “El Estado es la organización de una Nación soberana y si la idea de Nación supone un propósito de unidad y de vida común, el territorio es la garantía de esa unidad y vida común; si los hombres que forman una Nación vivieran en distintas regiones de la tierra, sin un punto en común, sin frecuentarse unos y otros, y sometidos a distintos poderes, la Nación se perdería con el tiempo.” (22), por nuestra parte consideramos que no sólo el territorio es el componente que garantiza la unidad y vida en común sino también el orden Jurídico.

Finalmente y a pesar de los criterios polarizados, la doctrina moderna aclaró este polémico asunto y determinó que efectivamente el territorio es un elemento esencial al Estado por ser el asiento físico de la población en donde se desarrolla la vida humana bajo un régimen jurídico vigente.

Una vez aceptado lo anterior, comenzaremos por indagar cual es la naturaleza del territorio.

El territorio es, desde el punto de vista -positivo-, el asiento del poder público, es como estableció Jellinek el ámbito espacial de validez, o sea el lugar geográfico en donde el Estado realiza todo los actos tendientes a organizar a la Nación, actuando con poder de imperio o en sus relaciones de coordinación respecto a los particulares.

Lo anterior, obedeciendo a los principios de *ultraterritorialidad* o *extraterritorialidad*, por el primero se entiende al área geográfica en donde residen de manera permanente los poderes legítimos y el mayor número de su población, así como la mayoría de los órganos institucionales; por el segundo entendemos a aquel radio de aplicación fuera del lugar de residencia del poder estatal en donde también se aplica el poder del Estado como por ejemplo, en embarcaciones, aeronaves, embajadas que se considera son una extensión del territorio mismo de que se trate.

En cuanto al aspecto -negativo-, éste significa la exclusividad de la aplicación del poder público en el territorio correspondiente y a ninguno más, es decir, que ningún Estado puede ejercer poder en territorio distinto al suyo, se trata del límite de competencia territorial, excluyente de cualquier otro poder estatal ajeno al mismo.

Por lo que concierne a las características del territorio diremos que son cuatro principalmente:

> Unidad jurídica.- implica que los diversos ordenamientos internos aplicables en el territorio de un Estado deben guardar uniformidad y estar en adecuación a la Constitución Federal del Estado.

22 ibidem. pp.134-135.

> Indivisibilidad.- significa que el territorio a pesar de estar conformado por entidades o departamentos, dependiendo del régimen adoptado esto no implica que estos sean autónomos y que el territorio se encuentre dividido.

> Impenetrabilidad.- se refiere al carácter excluyente debido a que ningún Estado tiene poder sobre otro, se rechaza cualquier intervención extranjera.

> Inalienabilidad.- consiste en la prohibición de cualquier tipo de transacción, cesión o transferencia de un territorio a otro.

Otro aspecto relevante, es el correspondiente al derecho que el Estado tiene respecto a su territorio.

Así, la Teoría predominante es la que considera al territorio como objeto sobre el cual el Estado ejerce su poder, esto es, que se afirma que el Estado es dueño o propietario de dicho territorio, aunque se trata de una propiedad *sui generis*, debido a que como apuntamos el Estado no puede disponer libremente de él, violando los principios antes comentados, por lo que, no puede modificar su estructura, imponerle gravámenes, enajenarlo porque no se trata de un propiedad civil, sino que es una modalidad de la propiedad, es única en su especie.

Y es precisamente ésta, la postura adoptada por nuestro sistema jurídico al señalar en la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, primer párrafo: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Así mismo, el artículo **42** de nuestra Ley Suprema establece que:

“El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional”.

Con lo que queda dicho que el Estado se constituye como único y legítimo propietario del territorio nacional.

No hay que olvidar que la idea del territorio en la actualidad y la adoptada por el Derecho Internacional es la que lo concibe como una superficie tridimensional, esto es, que el territorio nacional de cada Estado, se encuentra integrado no sólo por la superficie o corteza terrestre, el subsuelo, las aguas interiores y exteriores, los mares territoriales, incluida la plataforma continental y los zócalos submarinos sino también por el espacio aéreo.

Como conclusión, podemos referir que la importancia del territorio es tal, que no sólo es la superficie física en donde se asienta la población desarrollándose la vida humana y en donde esta vida o conducta es regulada por un régimen jurídico, sino que también es una condición para el establecimiento de la nacionalidad, en virtud de que como sabemos existen dos modalidades para la fijación de la nacionalidad; a través del *ius sanguinis* o derecho de sangre y mediante el *ius soli* o derecho de suelo.

El segundo de los elementos a describir es la **población**, que es de una importancia desmedida, debido a que sería un absurdo concebir un Estado sin el factor humano, en virtud de que no tendría razón de ser un orden Jurídico aplicado en un territorio, pero sin un destinatario humano dotado de raciocinio y voluntad.

Motivo por el cual se estima que la población es la base necesaria de todo Estado, es el presupuesto indispensable.

Suele ser muy común que diversos términos que llevan intrínseca la idea del factor humano se confundan y se les equipare, lo cual es impreciso, de este modo se confunden población, habitantes, pueblo y Nación.

Al respecto, es necesario resaltar que el concepto de Nación es una noción meramente sociológica que implica cuestiones de identidad social, por cuanto hace a su cultura, tradiciones, lengua, patrimonio, idiosincrasia, creencias religiosas, forma de vida entre otras, las cuales identifican a los integrantes de un grupo de individuos independientemente de su unidad territorial o de su forma de gobierno.

Por su parte, la población de un Estado se integra tanto por los nacionales como por los extranjeros, al respecto se transcribirán los artículos relativos a ellos:

Artículo 30. “La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.

Artículo 33. “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

Ahora bien, por lo que respecta al concepto de pueblo entendemos al “conjunto de hombres que disfrutan de derechos políticos y que tienen deberes políticos en y frente a un Estado determinado...” (23). Estos derechos políticos se encuentran contenidos en el artículo 35 constitucional, los cuales consisten en el derecho a votar en las elecciones populares, poder ser votados para los cargos de elección popular, asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República así como ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

El tercer elemento constitutivo del Estado es el *poder*, aunque existe una gran confusión al considerarse como sinónimos poder, autoridad y gobierno lo cual se aclarará posteriormente.

Previamente, indicaremos que el poder en su acepción más general, denota capacidad, fuerza, potencia, posibilidad; pero desde un sentido más estricto y sobre todo jurídico, se entiende como la capacidad del Estado de imponer su propia voluntad a los gobernados pero bajo los lineamientos del orden Jurídico.

23 ibidem p. 264.

La Cratología, cuyo término deriva de los vocablos latinos *kratos* que significa poder y *logos* en su connotación de estudio o tratado, siendo así que, es la ciencia que estudia al poder en su aspecto general, en virtud de que esta capacidad de mandar o de inducir la conducta humana no es exclusivo de la ciencia jurídica, sino de diversos ámbitos tanto del político, como del social, en el económico, religioso, militar e inclusive de los medios de comunicación.

Y cada uno de ellos tiene su fundamento en diversos factores, así por ejemplo el poder social se sustenta en la costumbre, o sea en la creencia de que la práctica de que una determinada conducta es obligatoria, el poder económico tiene su fundamento en quien detenta el dominio de los bienes y servicios, el religioso en su propio dogma, los medios de comunicación en la divulgación del acontecer general y poder político en la norma jurídica.

Así que, el poder político es estudiado por la Ciencia Política atribuyéndosele naturaleza de sustancia o de relación, esto es, que para los partidarios de que el poder es una sustancia lo conciben simplemente como la capacidad de hacer algo; no obstante quienes lo conciben como una relación reconocen que el poder es efectivamente la capacidad de hacer algo, ese algo es el imponer la propia voluntad pero para que se cristalice es necesario encontrarse en una relación, es decir, la existencia de un sujeto receptor o destinatario quien no sólo permanezca en estado contemplativo sino que efectivamente su conducta la despliegue en el sentido impuesto por el emisor o depositario del poder, en este caso del Estado hacia los gobernados.

De ahí que, el poder sea considerado en el contexto de una relación, como la capacidad de imponer la propia voluntad para modificar la conducta ajena, basada en la posibilidad de aplicar a ésta efectos benéficos o perjudiciales, es decir, penar o recompensar el comportamiento ajeno.

Siendo necesario que esta capacidad se exteriorice y no quede simplemente en potencia, sino que se manifieste, se traduzca en acción para que se actúe conforme a ella.

A lo largo del tiempo el poder tuvo explicaciones tan discordantes que fue motivo de discusiones enconadas.

Sin abundar, diremos que la Iglesia le ha atribuido un origen divino al expresar que de dios emana el poder y que el Estado es el depositario del mismo, quien tiene como finalidad servir a dios o con expresiones como la de Santo Tomás de Aquino “que todo lo que de algún modo existe, existe por dios, y el poder es algo que indiscutiblemente existe y por tanto existe por dios...”. (24)

Con estas afirmaciones se trataba de justificar la existencia del poder y el sometimiento ejercido por distintas autoridades sobre todo religiosas que lo monop-

24 Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. p. 10.

lizaron y a nombre de dios imponían cualquier cantidad de obligaciones desde dogmáticas hasta tributarias, por lo que el Estado en sus inicios tuvo carácter teocrático, argumentando que ellos eran los depositarios de ese poder porque sólo en ellos confiaba la divinidad para guiar su rebaño.

Indudablemente esta idea al igual que otras de tipo religioso fue puesta en tela de juicio por pensadores ajenos a esta postura, dándole una explicación más objetiva y científica, entre ellos Hobbes, Rousseau y John Locke coincidían en que el poder es producto de la creación humana, el hombre conciente de que para lograr sus aspiraciones y preservar su vida, su libertad, seguridad y una feliz armonía se somete a la voluntad de un ente llamado Estado, al celebrar un contrato social en el cual se erige un poder coercitivo superior a los contratantes que asegura respeto y organización para una mejor convivencia.

Otra corriente señala, que el poder no es producto de un consenso, sino que por el contrario, debido a la naturaleza del hombre que busca siempre prevalecer, someter a los otros, lucha por imponer su voluntad, ya sea, de manera individual o en conjunto, de ahí que se halla creado al Estado no para satisfacer las necesidades de los integrantes, sino por el deseo de ambición y de dominio, así se afirma que la historia del hombre es la historia de la lucha por el poder, siendo el Estado la organización creada por los poseedores de los bienes o la riqueza para mantener la posesión de ellos, ya Engels afirmaba que esta organización nace como consecuencia ineludible de la oposición entre las clases sociales.

Consideramos, que en la actualidad deben ser aceptadas ambas Teorías, en virtud de que, por una parte el Estado, haciendo alusión al poder, en un primer momento fue creado concientemente por el hombre para satisfacer sus necesidades bajo la idea de respecto, pero esta idea fue desvirtuada, ya que no atiende sino a intereses personales, a ambiciones, egoísmos, cambiando de esta manera la esencia y la finalidad del poder.

El poder político, aquel que le es inherente al Estado para la realización de sus fines como referimos, es confundido con el gobierno para aclararlo comentaremos que poder público es la facultad, capacidad, fuerza, energía, imperio que tiene el Estado para que a través de sus órganos induzca la conducta de los gobernados, mediante el orden Jurídico y por gobierno o autoridad se considera al derecho que tienen los órganos y más específicamente la materialización de ellos, es decir, los hombres o actores de la vida política de mandar o hacer cumplir esas disposiciones del orden normativo.

En la conciencia de que, "...llamaremos autoridad al derecho a dirigir y mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás y llamaremos poder a la fuerza por medio de la cual puede obligarse a los demás a escuchar y obedecer...". (25)

25 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 294.

Ahora bien, el poder político se distingue de los otros poderes como el económico, el religioso o el social por las siguientes características:

> Unidad; significa que el poder público se encuentra concentrado en un ente, el Estado, lo cual no implica que el Estado no pueda para su mejor desarrollo dividir sus funciones en los diversos órganos gubernamentales.

> Inalienabilidad; encontrándose fuera de toda transacción, por lo que no es susceptible de transferirse, cederse o enajenarse, aún cuando lo que se transmite no es el poder en sí mismo, sino la gestión o el ejercicio de éste a los individuos investidos con el carácter de servidores públicos.

> Incompartibilidad; se refiere a que el Estado ejerce el monopolio del poder, como el único titular de éste y no un particular o una corporación, sin embargo, es necesario señalar que para el mejor desempeño de las actividad política el Estado en ocasiones delega algunas de sus funciones a algún particular u organización pero conservando el dominio o la titularidad y estos sólo reciben la concesión.

> Soberanía; lo que conlleva a pensar que no existe otro que esté por encima de él o que todos los demás de que hablamos quedan en última instancia subordinados a él.

> Coercibilidad; el poder de que hablamos lleva adherido este carácter de ya que el Estado hace cumplir sus mandatos aún en contra de la voluntad de los sometidos a su imperio, el ideal de todo Estado es que la población se someta a sus designios por su propia voluntad, pero vemos en la realidad no sucede así, porque se considera que el poder y la autoridad se presentan en diversas formas que no siempre son de ayuda sino que inclusive afectan al individuo, por ello es necesario hacer cumplir las disposiciones a través de los diferentes medios o instrumentos creados por el propio Estado.

De esto se desprende, que se obedece atendiendo a diversas circunstancias como pueden ser de forma coercitiva, voluntaria o por persuasión, lo que se traduce en convencimiento, temor, agrado, necesidad, por fe o esperanza.

De este modo nace y se desarrolla el poder como un orden social que dirige al Estado, haciendo uso de todos aquellos recursos, tanto materiales, como normativos sin los cuales la vida social se encontraría en un total estado caótico, sin la más mínima seguridad de sus derechos naturales, pero el reconocimiento de éstos y la función organizadora del Estado aseguran la paz social.

Confirmando que una comunidad asentada en un territorio delimitado necesita ineludiblemente de una dirección, una guía, surge el poder como encauzador de la vida social para la convivencia pacífica y garantizadora de los derechos naturales.

No obstante, para que éste sea considerado, un poder de hecho y de derecho, como auténtico poder de Estado, es necesario que cumpla con ciertas prescripciones,

en primer lugar la *legitimidad*, que se traduce como el auténtico reconocimiento fundado en justo título, que se obtiene por medio de los procedimientos establecidos legalmente para ello; siendo un poder ilegítimo el usurpador, el que nace como consecuencia de una revolución, o un movimiento armado, así mismo el poder debe cumplir con el presupuesto de *legalidad*, es decir, que el hecho de que un poder sea reconocido por el Derecho, no implica necesariamente que éste vaya a actuar conforme a la norma jurídica, de manera que legalidad implica la adecuación a la Ley y finalmente el poder debe poseer *legitimación*, o sea la aceptación por parte de los destinatarios o gobernados, esto último no significa que los gobernados acaten indiscutiblemente y por convicción todas y cada una de las ordenes esto, significa únicamente que la existencia del poder y del gobierno sea reconocido como auténtico independientemente de ser acatadas sus ordenes.

En algunas ocasiones encontramos, también la presencia de un contrapoder, representado principalmente por grupos u organizaciones que tienen como finalidad debilitar u oponerse al poder público del Estado básicamente para denunciar sus demandas ejemplo de ello son los llamados grupos de presión teniendo como fundamento diversa ideología o materia sobre la que versan sus demandas.

A pesar de que señalamos en líneas anteriores que el poder del Estado, es supremo o soberano, que ningún otro poder se encuentra por encima de éste, también es inexcusable aclarar que el poder político en sí mismo no es completamente ilimitado y absoluto, sino que encuentra un freno en su desarrollo, este freno va a ser otra de las creaciones humanas que es el orden Jurídico, siendo “el Derecho un producto, fenómeno, hecho social, que se manifiesta bajo la forma de un conjunto de reglas, sociales, aseguradas por un mecanismo de coacción socialmente organizado, que traduce las exigencias de una comunidad determinada, encaminada a ordenar y dirigir la conducta de los hombres”. (26)

Lo que entraña, que el poder público es regulado por este conjunto de normas coactivas, no podría pensarse en un Estado sin orden Jurídico que lo regulará porque lo contrario ocasionaría un abuso o extralimitación en el ejercicio del poder, desenvolviéndose un fenómeno patológico.

Ya la postura de Locke y Montesquieu a limitar al poder a través de la separación de funciones, señalando este último que “...es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve impulsado a abusar del mismo y llega hasta dónde encuentra una barrera... hace falta que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”. (27)

Estos límites tienen distinta naturaleza la principal como vimos es el orden Jurídico principalmente a través de la Ley Suprema, así mismo mediante el extraordinario principio de la división de poderes o a través de los contrapoderes.

26 *ibidem* p. 314.

27 Fernández Ruiz, Jorge. *op. cit.* p. 65.

A manera de reflexión diremos que el Estado como fenómeno social, producto de la creación humana conciente dirigida a un fin, en el que convergen población territorio y poder, que “ningún poder es sólido y estable cuando se gobierna para esclavos. No hay gobiernos ni gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que han contado con el pueblo y han respondido a sus ambiciones. Los pueblos no se gobiernan solos, pues la democracia directa es un mito, porque malo o bueno el poder público es el único camino para alcanzar objetivos gubernamentales. Dice Maurice Druon; -No hay gobierno ideal, hay formas de gobierno mejor que otras a los caracteres particulares de una sociedad, a las condiciones generales de su existencia, a las diferentes estaciones de su evolución”. (28)

3.1.5 SOBERANÍA Y DIVISIÓN DE PODERES

El término *soberanía* deriva etimológicamente de los vocablos latinos *supremus*, *superanus*, *super* = sobre; y *omnia* = todo, que interpretándose literalmente denota lo que está por encima de todo.

La soberanía y el poder público se encuentran íntimamente relacionados, de hecho la soberanía hace al poder de que hablamos, en virtud de que le ofrece los calificativos de supremacía, independencia y autonomía.

Siendo ésta, el adjetivo de todo poder público, porque si el poder mencionado no fuera soberano, no podría hablarse de un verdadero poder de Estado, debido a que esta característica es la que lo constituye como tal.

Poder soberano, es entonces aquel poder que se encuentra por encima de todo, que no admite ni reconoce ninguno otro ya sea individual, social, interno o externo.

Por consiguiente, a pesar de que en la sociedad confluyen los llamados contrapoderes que son simplemente poderes sociales, porque surgen de y en la sociedad, no pueden considerarse de ningún modo poderes políticos o poder del Estado, sino fuerzas que se contraponen a éste tratando de encauzarlo hacia sí. Aunque, unos lo buscan para sí mismos directamente, como los partidos políticos, otros en cambio, sólo pretenden persuadirlo para que satisfaga sus intereses y no para poseerlo.

Como ejemplo de ellos se reconocen, entonces a los partidos políticos que aunque llevan en su definición la idea de político no lo poseen en ese momento, pero buscan su conquista, así como los sindicatos de cualquier tipo tanto organizaciones campesinas, magisteriales, estudiantiles, obreras, o bien organizaciones de tipo económico, religioso e inclusive el ejército son considerados como contrarios al poder soberano del Estado. De manera que éstas fuerzas son limitadas y subordinadas a su poder supremo.

28 Serra Rojas, Andrés. op. cit. pp. 296-297.

En este orden de ideas, el tan importante atributo del poder político, es decir, la idea de soberanía, surge en la Edad Media, específicamente en Francia.

“La oposición del monarca absoluto a otros poderes engendra en la Edad Media el conocimiento de la noción de soberanía.

Es necesario llegar a la Edad Media para encontrarnos frente al poder del monarca, la presencia de otros poderes que se le oponen por Derecho propio aduciendo títulos históricos y reales de legitimidad.

Estos poderes fueron: 1. El poder de la Iglesia que pretendió subordinar al Estado, es decir, la lucha entre el poder espiritual de la Iglesia y el poder temporal de los monarcas; 2. El Imperio Romano que no reconoció a los demás Estados más que el carácter de provincias de Roma; 3. Los grandes señores feudales, las corporaciones independientes y las ciudades libres, que ostentaban títulos suficientes para enfrentarse al monarca.

El Estado debe someterse al poder de la Iglesia. Más los reyes de Francia no aceptaron estas ideas y se desencadenó la lucha llamada de las investiduras, de las dos espadas...”. (29)

Lo que llevó a la idea de que la Iglesia tenía que someterse al Estado porque este último era superior a aquella.

De ahí, que se considerara que se debía obediencia al Estado por ser superior a la Iglesia, pero ¿de dónde provenía su superioridad, es decir su soberanía? se estima que de múltiples facultades o prerrogativas exclusivas como por ejemplo; el derecho que tenía el Estado a declarar la guerra, impartir justicia, a emitir moneda, conquistar y poseer dominios, aunque estas facultades eran compartidas con los señores de cada feudo.

Es por consiguiente en Francia en donde nace el concepto de soberanía cuyo principal actor fue Felipe el Hermoso. Aunque en ese momento la titularidad de la soberanía recayó no en el pueblo sino en el monarca, recibiendo evidentemente el título de soberano.

De lo que se desprende, que en la antigüedad no se conoció la idea de soberanía, porque no se presentó la lucha entre el poder público con otros poderes que quisieran someterlo, lo anterior si tomamos en cuenta que la *polis* griega era esencialmente autárquica, o sea, que se bastaba a sí misma en cualquier aspecto, al igual que la *civitas* romana no presencié este enfrentamiento entre poderes, aunque “Ellos usaron expresiones como “potestad” e *imperium* referidas más bien a la fuerza del poder público en sentido material, más que como una noción referida al Estado” (30), o sea, que su concepto fue aplicado a la potestad o facultad, pero en sentido mili-

29 ibidem. pp. 411-412.

30 idibem. p. 411.

tar, no político para someter a sus adversarios formando de esta manera el tan vasto Imperio que todos recordamos.

Grandes pensadores han escrito sobre ésta tan interesante peculiaridad del poder político del Estado moderno.

Al respecto Juan Bodino la define como "...la característica esencial del poder de la República -Estado- ... es el poder absoluto y perpetuo... indivisible, imprescriptible e inalienable; un poder supremo delegado al monarca, sólo limitado por el Derecho divino, el Derecho natural, pero no por la Ley positiva". (31)

"Maquiavelo estima que, la comunidad humana posee un poder interno supremo, que debe ser ejercido por el que gobierna... es la comunidad humana que posee un poder interno supremo, ejercido por el pueblo, por un príncipe o por un Senado... una cualidad del poder de una comunidad humana, principado o república". (32)

Por su parte Thomas Hobbes al considerar a la sociedad como una creación ficticia y por la naturaleza antisocial del hombre, el Estado, o sea, el Leviathan o dios mortal constituye el mejor garante de paz y armonía.

Así, "la soberanía se manifiesta como la cualidad de un poder humano, del cual emana todo el Derecho. Como Estado y sociedad son ficciones, aparece la realidad del que gobierna; sus acciones son las acciones del Estado, y por eso tiene derecho a la soberanía y su voluntad es Ley" (33). Aceptando como lo único real el ser de cada individuo.

Contrariamente a Hobbes, John Locke estimó que el estado natural del hombre no es la guerra ni la suma de todos los egoísmos, sino la paz y ayuda mutua y que la sociedad es una realidad, no una ficción por ello, la soberanía recae en el pueblo quien tiene como finalidad mantener la paz, la seguridad, la libertad y el bien público circunstancias características del estado de naturaleza.

Juan Jacobo Rousseau afirma que la idea del contrato social origina el concepto de soberanía del pueblo, "dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente". (34)

Ahora bien, por lo que hace al concepto de soberanía, en el contexto nacional y específicamente en nuestra propia Ley Suprema, diremos que esta idea entendida como supremacía e independencia del poder público, se encuentra claramente ilustrada en la extensa serie de constituciones y actas constitutivas redactadas a lo largo de nuestra historia.

31 ibidem. p. 414.

32 ibidem. p. 416.

33 ibidem. p. 417.

34 ibidem. p. 419.

Sólo por mencionar algunas disposiciones, haremos referencia a los documentos que se han emitido en diversas etapas históricas de nuestro país, que hacen referencia a la soberanía:

En el documento denominado Elementos Constitucionales elaborado en 1811 por uno de los más importantes dirigentes del movimiento insurgente, Ignacio López Rayón, en su artículo 4º estableció que: “La América es libre e independiente de toda otra Nación” y en el artículo 5º: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano”.

Así mismo, en el año 1814 don José María Morelos y Pavón da a conocer el documento llamado Los Sentimientos de la Nación o veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución en la que se asentaba en su numeral 5º que: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”.

A su vez, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán en 1814 en su artículo 2º estableció que: “La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía” y en el 3º “Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible”.

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación elaborada en 1824 que sirvió de base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sancionada el mismo año, al respecto estableció en su artículo 2º: “La Nación Mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona; y el 3º señala al respecto: “La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más”.

En las Bases Constitucionales de 1835 conocidas comúnmente como Siete Leyes Centralistas creadas por el partido conservador se manifestó en el artículo 1º que: “La Nación Mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna”.

Por lo que concierne a la disposición promulgada en 1843 conocida con el nombre de Bases Constitucionales o Bases Orgánicas, las cuales sirvieron de fundamento a la segunda República Central que estuvo vigente hasta 1846, se expresó en su artículo 1º: “La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.

De igual forma, en la Constitución redactada en el año 1857 en sus artículos 39, 40 y 41 se estableció la idea de soberanía que prácticamente fue adoptada integralmente en la Constitución subsecuente.

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en el año 1917 y que conserva hasta la fecha sus preceptos sin alteración alguna, concibió a la soberanía de forma más precisa:

Artículo 39. “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

Artículo 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

Por lo que respecta a las entidades federativas, nuestra Ley Suprema en el artículo 40 establece que éstas son *libres y soberanas* respecto al ámbito interior, pero unidas a la Federación.

Ahora bien, si recordamos en líneas anteriores, el concepto vertido de soberanía fue aquel atributo esencial que implica superioridad, supremacía, autonomía e independencia del poder público del Estado, estaremos en posición de entender que esa supremacía le corresponde sólo a éste como tal, es decir, al Estado Federal y no a sus partes integrantes, o sea, a las entidades federativas.

De modo que, afirmar que las entidades federativas son soberanas, es erróneo, en virtud de que ésta es meramente una cuestión nominal, una forma de expresar que las entidades son *autónomas* para decidir en cuanto a algunos aspectos de su vida política. Así “la expresión -libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior- se traduce en unas cuantas facultades contenidas en las constituciones “particulares”, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. (35)

35 ibidem. p. 432.

Estaremos hablando entonces, de dos concepciones distintas respecto a la forma de organización política de todo Estado moderno constituido bajo una República representativa, democrática Federal como es el caso del Estado Mexicano.

Por una parte la organización estatal o local, que radica en la autonomía de las entidades federativas, es decir, en la facultad que poseen para decidir sobre aspectos relacionados con su desarrollo interno, como cuestiones de índole política, social, económica, educativa, cultural, etcétera, pero siempre acorde a las leyes federales, lo anterior en cumplimiento al principio de supremacía constitucional, y por la otra, la forma de organización política a nivel Federal en la que el Estado como único titular del poder político es en quien recae directamente esta potestad soberana, para que la actuación del propio poder político sea de manera suprema, independiente y autónoma a dichas entidades federativas.

“Una de las opiniones más difundidas para explicar la verdadera naturaleza del Estado Federal es la de Hermann Heller: -La verdad es que los Estado miembros, como las provincias y los municipios son, de acuerdo con su naturaleza, unidades territoriales decisorias particulares, en tanto que el Estado Federal, de la misma manera que todos los Estados unitarios, es, según su naturaleza una instancia decisoria universal. La soberanía no puede recaer más que en el Estado Federal”.

(36)

Los más destacados doctrinarios sugieren que esta confusión podría evitarse si se descartara totalmente el término *Estado* cuando se haga referencia a alguna de las partes integrantes de la Federación y se emplee estrictamente la denominación *entidad federativa* o *Estado miembro*.

Nosotros sugerimos además de lo mencionado, que en la propia Ley Suprema, se omita la palabra *soberanos*, y se reemplace por la de *autónomos*, ya que esto evitaría las confusiones que han prevalecido durante largo tiempo al estimar que las entidades federativas son soberanas, lo cual significa, que no pueden subsistir simultáneamente dos o más entidades o Estados soberanos dentro de un mismo territorio y por lo tanto, como apunta García Pelayo, o se niega la existencia del Estado o de las entidades federativas o se considera a la soberanía como un atributo no esencial del Estado, o bien, se elabora un tercer término que englobe ambas soberanías dentro de un mismo territorio.

La soberanía del Estado tiene dos vertientes una interna y otra externa.

La soberanía interna concierne a la voluntad del Estado hacia su propia comunidad política para autogobernarse y autolimitarse, es decir, darse sus propias leyes y establecer sus propios límites atendiendo al Derecho Internacional.

36 ibidem. p. 433.

La soberanía externa se proyecta hacia el exterior, hacia las relaciones que un Estado mantiene con otros actuando bajo determinados principios necesarios para la conservación de la paz mundial.

La soberanía significa en su concepto negativo la negación de toda subordinación del Estado a cualquier otro poder y éste traducido a un concepto positivo, alude a la potestad que ejerce un Estado sobre todos los Estados que constituyen la comunidad internacional a toda intervención.

“Las dos nociones, que en realidad no son sino aspectos de una sola idea, engendran las dos características del poder soberano: es independiente y es supremo.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales, desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de *igualdad* con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece. La independencia es, pues, cualidad de la soberanía *exterior*.

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía *interior*, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce *sobre* los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad. “Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior”. (37)

Se piensa que la soberanía en un primer momento fue de naturaleza defensiva debido a que, el Estado estuvo sometido a constantes luchas primero con la Iglesia, posteriormente con el imperio romano y finalmente con los grandes señores feudales, pero tiempo más tarde su naturaleza cambió a ofensiva, esto significa que en caso de algún ataque también los Estados pueden repelerlo.

Otra cuestión debatida en épocas recientes es la de determinar quien o quienes tienen derecho a mandar y por qué lo hacen o lo que es lo mismo ¿por qué ciertos hombres tienen derecho a mandar, a imponer su voluntad a los demás?

Si se responde desde un punto de vista jurídico, se tiene que, la facultad de mandar corresponde a los individuos que se encuentran investidos de ese poder por la Constitución, siendo sus decisiones válidas y obligatorias a los gobernados por la circunstancia misma de estar ahí legitimados.

Pero, si se responde desde el punto de vista político, o sea, de donde emana originariamente el derecho, diremos que el derecho a mandar corresponde originariamente al pueblo, por ser el asiento político de la soberanía y las demás formas sólo son modalidades de su ejercicio.

37 Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. 36 ed. México, Ed. Porrúa, 2004, p. 6.

Lo que revela que en el pueblo recae el derecho a mandar, pero como materialmente es imposible que por sí mismo o directamente lo ejerza, la propia Ley Fundamental de cada Estado inviste a determinados individuos para que actúen a nombre del mismo pueblo.

Estas dos posturas surgen de la aseveración original de Jellinek de que la soberanía surgió previamente en el ámbito político y subsecuentemente en el jurídico.

Por ende, se puede inferir que son dos nociones distintas por una parte es la titularidad de la soberanía y por la otra el ejercicio del poder soberano, la primera corresponde originariamente al pueblo y el segundo a sus órganos a través de las personas físicas legitimadas por la Constitución Federal para imponer coercitivamente sus decisiones a los gobernados.

En cuanto al aspecto teleológico del Estado, o sea a sus fines, son conocidas dos posturas que constituyen el punto de partida de numerosos estudios.

La primera de ellas es la que considera que el Estado es un fin en sí mismo, en tanto que la segunda lo concibe sólo como el medio para la consecución de los fines de la comunidad social.

Respecto al Estado moderno la primera postura es descartada tajantemente, mientras que la segunda es aceptada por ser la más acorde con la realidad, en virtud de que sería inconcebible que éste persiguiera fines independientes y totalmente ajenos a la sociedad, considerando de esta forma que el Estado sirve a la sociedad y que el poder público es el medio para alcanzar dichos fines.

Aclarado lo anterior, diremos ahora que la palabra fin tiene diversas acepciones, implica un propósito, una meta, un objetivo, una intención pero todas ellas hacen alusión a un momento o a una causa final.

Ahora bien, a pesar de que dejamos dicho que el Estado no es un fin en sí mismo, sino que sus fines están en función de la comunidad social, es necesario distinguir que “Hay fines que persiguen el bien social, propio de cada comunidad configurado de acuerdo con sus condiciones culturales, económicas y políticas. Este bien social no es algo que este escrito en alguna parte, es simplemente lógica basada en una realidad, la que precisa que una sociedad se viene históricamente afanando por lograr su superación y alcanzar metas que la llevan a mejores condiciones de vida... Este bien social se transforma en bien público cuando el Estado lo incorpora a su círculo de fines. Los fines de la sociedad y del Estado son a manera de círculos concéntricos, en el que la sociedad representa el círculo mayor y El Estado el menor”.

(38)

38 Serra Rojas, Andrés. op cit. p. 336.

Se puede presentar, sin embargo, que el Estado se desvíe de los fines sociales, ya sea que los absorba todos o que no los incorpore cuando debiera hacerlo, dando lugar a Estados totalitarios o anárquicos, pero lo ideal sería que se encuentren estrechamente vinculados y equilibrados.

Sólo una parte de los fines de la sociedad coinciden con los fines del Estado porque existen algunos aspectos, circunstancias o hechos que éste no desea o no puede regular, siendo el mismo, insuficiente para abarcar la grandeza de la vida social de la cual, el Estado es una creación.

Estos fines del Estado no derivan de la naturaleza de las cosas, o sea de manera espontánea, sino que son producto de una labor planeada y reflexiva que selecciona los medios más adecuados para alcanzar los fines que más convienen a los intereses de la comunidad, los cuales son motivados por las necesidades materiales y espirituales.

Hemos llegado ahora al momento de determinar que es el bien común, no obstante que éste no ha sido claramente definido, sino que por el contrario se afirma que su contenido y significación difieren de una sociedad a otra, así se dice que en la sociedad no existe un bien común, sino que coexisten diversos fines, además de que los fines cambian a través del tiempo y del espacio o de acuerdo a los sistemas políticos a los que pertenece un Estado.

Porque el Estado se ha transformado con el transcurso del tiempo y con él su conceptualización, así también los fines que pretende, recordemos que se habla de los Estados: antiguo, moderno, contemporáneo y actual, entonces también podría hablarse de los fines de estos mismos del Estado antiguo, del Estado moderno, del contemporáneo y del Estado actual.

“La idea de bien común implica dos elementos generales: a) la idea de bien, es decir, todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y b) común, es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella”. (39). Lo cual se traduce como bienestar general, es decir, el bien para todos o para la mayoría de la población lo que implica múltiples aspectos como el educativo, social, económico etc

El maestro Andrés Serra Rojas afirma que existen dos tipos: los fines esenciales y los fines complementarios.

“Los fines esenciales son aquellos fines supremos que los individuos en forma aislada no podrían realizar; como la paz, la seguridad y el bienestar espiritual y material. Se requiere del esfuerzo total de una comunidad, representada por el Estado, para que ellos se puedan realizar de la mejor manera posible. Los fines esenciales del Estado se reducen a la defensa exterior, al mantenimiento del orden público, la realización del Derecho y a la promoción de la vida económica y cultural del pueblo.

39 ibidem. p. 349.

En cuanto a los fines complementarios éstos pueden realizarse por los particulares o por el Estado o ambos. El campo de estos fines, ocupa las tres cuartas partes de la vida social, correspondiendo sólo una cuarta parte al Estado, si bien el proceso es en el sentido de incorporar nuevos propósitos a la vida pública”. (40)

Jellinek aseveró que las instituciones necesitan para subsistir, poder ser justificadas ante la conciencia de cada generación.

De donde se infiere que el Estado como creación social y cultural debe ser justificado.

Justificar, significa en sentido lato, probar el fundamento de algo. Y justificar la existencia del Estado es responder a la interrogante ¿por qué existe el Estado?

El Estado se justifica o existe porque tiene fines que realizar, es el medio por el cual la sociedad alcanza sus fines.

La sociedad creó al Estado por su incapacidad para realizar estos fines por sí misma, lo creó para subsistir y para satisfacer necesidades, porque el hombre no vive sólo por vivir, sino que, su vida la encamina a metas por alcanzar.

La existencia del Estado se justifica entonces, por el hecho de existir la sociedad, por el hecho de satisfacer necesidades de seguridad, de garantizar la vida, la libertad, el respeto, el orden, por lo que su ausencia implicaría el desorden y quizá la desaparición de la comunidad social.

Dijimos que el Estado satisface necesidades de diversos tipos que van desde salud, educativos, de organización social, económicos, políticos, administrativos, impartición de justicia etcétera y esto lo hace a través de un orden normativo, que se considera el instrumento más eficaz para realizar los fines sociales y lograr de esta manera el bien común.

Entendemos por orden normativo o simplemente Derecho, al conjunto de normas jurídicas, (bilaterales, coercitivas, exteriores y heterónomas) que regulan la conducta del individuo en sociedad.

Dicho orden normativo es por tanto, el instrumento del Estado para alcanzar sus fines, pero también constituye uno de los límites del poder estatal.

También, en este estudio encontramos que la soberanía tiene ciertos límites, porque de no existir, el poder del Estado sería irrefrenable, indomitable; un hecho de fuerza capaz de producir violencia y desorden. “Imaginarnos al poder público como una fuerza material es desvirtuar su naturaleza, de ser un poder social institucional

40 ibidem. p. 364.

o constitucional. La fuerza debe radicar en el Derecho, en los principios de justicia social que dominen en un Estado y se concreten a un orden jurídico”. (41)

Según Duguit, si el Derecho carece de fuerza es impotente, pero la fuerza sin el Derecho es barbarie, la aplicación “brutal” o arbitraria del Derecho es la negociación de la libertad y de la dignidad humana y el desprecio a sus más nobles valores.

El estado de derecho es el adalid de los valores indiscutibles como la justicia, la libertad, la igualdad, el bien común y otros. Su propósito ha significado el tránsito de la acción tiránica del poder público, al régimen institucional de los sistemas contemporáneos.

Anteriormente, mencionamos que la soberanía o mejor dicho el poder soberano del Estado tiene límites y que los más importantes son; el propio orden jurídico, los contrapoderes, pero también la erróneamente llamada división de poderes, es decir, la separación de funciones.

Ahora bien, al hablar de dicha división, lo primero que surge es preguntarnos ¿cuáles son esos poderes, de dónde y de quién proceden, como se forman, cuales son sus funciones?

Y lo que inmediatamente salta a la vista es que, el pueblo siendo el titular único de la soberanía, “...hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su Ley Fundamental, llamada Constitución, en la que -como materia estrictamente constitucional- consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama garantías individuales)-”.(42)

De lo que se deduce que el pueblo como titular originario de tal soberanía se erigió como poder constituyente y al ejercer en todo su esplendor ese poder supremo, elaboró lo que se ha dado en llamar Constitución Política, Ley Suprema, Ley Fundamental o Ley de Leyes, en ella ha establecido su forma de gobierno y consecuentemente a los denominados poderes públicos o poderes constituidos.

De tal forma que, la separación y supremacía del poder constituyente respecto a los poderes constituidos que como acabamos de ver, responde a una necesidad lógica, actúa por otra parte con diferencias de tiempo y de funciones.

41 Serra Rojas, Andrés. “La Ciencia Política. La proyección actual de la Teoría General del Estado”, México, Ed. Porrúa, 1978, p. 398.

42 Tena Ramírez, Felipe. op. cit. p. 10.

“Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados.

Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta, el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la Ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la Ley emanada del constituyente...”. (43)

Es decir, que el pueblo soberano instituido como poder constituyente, como poder creador, se ha dado a sí mismo su propia Constitución y ha desaparecido, pero conserva para siempre su potestad de manera latente en la Constitución, (potestad creadora del orden jurídico) la cual puede ejercer nuevamente pero de acuerdo a los causes jurídicos.

Sin embargo, a pesar de que no solo la doctrina, sino también la propia legislación utilizan el término *poderes públicos* como es el caso de lo preceptuado en el artículo 39 de nuestra Ley Suprema vigente, al disponer que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno”, este empleo es incorrecto, en virtud de que atendiendo al principio de indivisibilidad y unidad del poder público, éste es uno y no es susceptible de dividirse o separarse, ya que lo contrario implicaría desvirtuar su esencia, en este sentido no existen los denominados poderes públicos, lo que sí existe es el poder público soberano del Estado que es uno e indivisible.

A continuación surge la interrogante ¿cómo se manifiesta ese único e indivisible poder soberano del Estado? A lo cual responderemos que es a través de sus órganos y sus funciones porque esta creación humana para realizar sus fines y propósitos necesita ejercer ciertas funciones de forma muy específica.

Por lo que, se entiende por funciones del Estado, las diferentes formas que reviste su actividad.

Las funciones se ejercen por medio de los órganos del Estado, que son esferas de competencia determinada.

Cuando se habla de un poder en particular, como el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, con ello se quiere indicar la competencia que le corresponde a determinadas funciones.

43 ibidem. p. 13.

Esta competencia y funciones del Estado moderno son tres: la Ejecutiva, la Legislativa y la Judicial.

Se habla así de división, separación, distribución, coordinación de poderes, separación, distribución o coordinación de facultades.

Pero, a pesar de los distintos vocablos, algunos de ellos incorrectos y confusos, lo que se quiere dar a entender es que para evitar que se extralimite el uso del poder, es necesario controlarlo, porque como dice Karl Loewenstein; en donde el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede, en virtud de que no es posible resistir la tentación del abuso.

El mismo Loewenstein explica que "... el ejercicio del poder político tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, sea restringido y limitado. Siendo la naturaleza humana como es, no es de esperar que dichas limitaciones actúen automáticamente, sino que deberán ser introducidas en el proceso del poder desde fuera. Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder desde fuera... se ha mostrado como el mejor medio para dominar y evitar el abuso del poder político...". (44)

El precursor de esta concepción fue Aristóteles que después de analizar entre más de ciento cincuenta tipos de gobierno de su época y de enfrentar a las formas puras de las impuras concluyó que legislar, administrar y juzgar son tareas correspondientes a diversas instituciones.

"El notable filósofo se refirió en su "Política" a una división de funciones en la "Polis", en la cual son esenciales los órganos deliberativos, los órganos de la magistratura y los órganos Judiciales". (45)

Locke aseguró que confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas daría lugar a la desobediencia de las mismas leyes.

Pero Montesquieu fue sin duda el principal exponente de una teoría sistemática de la separación de las funciones.

La idea básica de su doctrina fue "la de asegurar la libertad del hombre, por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de esos poderes en uno sólo; -Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder- Su afirmación es concluyente: -Todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales, de nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes-". (46)

44 González Schmal, Raúl. "Programa de Derecho Constitucional". México, Ed. Noriega, 2003, p. 235

45 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 367.

46 ibidem. p. 368.

De ahí que, concibiera la necesidad de establecer límites a dichos poderes (funciones) por medio de frenos y contrapesos para evitar la concentración del poder en unas solas manos, ejerciéndose abusivamente.

Ahora bien, la idea de separar las funciones del Estado perdura hasta nuestros días, pero ya no como una simple teoría, sino como un principio básico de cualquier Estado que quiera vivir en total estado de derecho.

Así mismo, en la actualidad dicha separación no se da de manera absoluta y tajante, sino que da cabida a la flexibilidad, en la que cada uno de los órganos y de sus funciones se encuentran en una situación de cooperación como se explicará enseguida.

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que se encarga del estudio de la actividad del Estado, entendida ésta como todos aquellos actos tendientes a lograr sus fines.

“Como ya quedó expuesto, el concepto de las funciones del Estado está íntimamente relacionado con el de las atribuciones del mismo. En efecto la doctrina más aceptada sostiene que las *atribuciones* del Estado son el contenido de la actividad del mismo, en tanto que las *funciones* son la forma en que el Estado realiza esa actividad”. (47)

“El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de funciones se refiere a la forma de ejercicio de las atribuciones” (48), lo que quiere decir que las funciones pueden tener contenidos diferentes, pero todos ellos servir a la realización de la misma atribución.

Por ejemplo, la serie de funciones respecto a la protección de la salud en México, el órgano Legislativo lo hace al expedir leyes encaminadas a dicho fin, el Ejecutivo dicta algún decreto con este carácter y la Suprema Corte de Justicia emite jurisprudencia respecto a algún caso en particular; como se aprecia todas ellas son diferentes funciones, pero encaminadas a la misma atribución del Estado que es la protección de la salud.

Motivo por el que antes de entrar al estudio de cada uno de los órganos y de sus funciones es menester aclarar que las funciones se clasifican en materiales y formales: son formales las que le corresponden al órgano como tal y son materiales las que se refieren a la naturaleza o contenido independientemente del órgano que la ejerce.

Las tres funciones reconocidas del Estado contemporáneo son: Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

47 Galindo Camacho, Miguel. “Derecho Administrativo”. México, Ed. Porrúa, 1982, p. 95.

48 Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. 35 ed. México, Ed. Porrúa, 1997, p. 26.

La función Legislativa material, es la que crea el Derecho Vigente, es decir, creando, modificando o derogando las leyes, la cual es ejercida no sólo por el órgano Legislativo, sino por todos los demás.

La función Legislativa formal se presenta cuando esa actividad creadora del Derecho la realiza únicamente el órgano Legislativo, esto es, el Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados.

Y el producto de la función Legislativa, tanto material como formal es la Ley, o sea, aquella manifestación de voluntad que tiene como finalidad producir situaciones jurídicas generales, abstractas impersonales y coercitivas.

Por lo que respecta a la función Ejecutiva, esta se manifiesta en dos vertientes la de gobierno y la Administrativa:

La función gubernamental va dirigida a los individuos, es la que lleva a cabo la planeación, dirección, organización, coordinación de las cuestiones de interés público, se dice que es la manera como se desarrolla el programa político del Estado, por lo que se habla de una política económica, hacendaría, educativa, demográfica entre otras.

Y la función Administrativa va dirigida a las cosas, porque es el conjunto de actividades por medio de las cuales el Estado provee de satisfactores, es decir, de servicios públicos a la comunidad.

No así, dentro de la propia función Administrativa, se distinguen dos clases de actos; a) los actos jurídicos que producen efectos de Derecho por ejemplo una concesión administrativa, un contrato administrativo, un crédito del Estado; y b) otros que son actos administrativos materiales que se refieren a la prestación de servicios públicos como alumbrado público, drenaje, suministro de agua potable, recolección de basura etc.

De modo que; “No es lo mismo considerar un problema políticamente en su conjunto, en su unidad, en una acción general, que un problema administrativo que permite su concentración o particularización”. (49)

Lo que denota que mientras que los actos de gobierno son tomados de manera general (que se refieren a la política gubernamental nacional), los actos administrativos es su particularización.

Estas dos formas de desarrollar la función Ejecutiva son aplicadas material y formalmente.

49 Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 378.

La función Ejecutiva material es aquella que emite un acto administrativo, ya sea de gobierno o de administración.

Y esta función, formalmente es la que realizan los órganos competentes en estricto sentido, los cuales son el titular del Ejecutivo Federal, el titular del Ejecutivo de las entidades federativas y sus secretarías y departamentos.

El producto de la función Administrativa tanto material como formal es el acto administrativo que produce situaciones jurídicas particulares de gobierno y administrativas.

Finalmente, a la función Judicial o Jurisdiccional cuya "...misión esencial es resolver, con base en la Ley, las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre éstos y las autoridades públicas... interpretar las leyes, aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coactiva de la sentencias". (50)

Dicha función materialmente hablando es la que declara el Derecho a través de una sentencia, por cualquiera de los tres órganos.

Y formalmente es la que declara el Derecho a cargo del órgano Judicial; o sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito

El producto de la función Jurisdiccional es la sentencia.

En esta virtud, se concluye que; "La función Legislativa la realiza formalmente el órgano Legislativo y se concreta materialmente en la Ley, que es general, abstracta, impersonal y coercitiva. La función Administrativa la realiza formalmente el órgano Ejecutivo y se concreta en el acto administrativo, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares; la función Jurisdiccional que consiste en decir el Derecho y se concreta en la sentencia pronunciada por los Tribunales Judiciales en las controversias jurídicas". (51)

50 González Schmal, Raúl. op. cit. p. 256.

51 Galindo Camacho, Miguel. op. cit. p. 97-98.

3.2 TRÁFICO DE INFLUENCIA

3.2.1 Concepto

CAPITULO IX Tráfico de Influencia

Artículo 221. “Comete el delito de Tráfico de Influencia:

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

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

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

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

Para estar en posibilidad de entender este precepto, contenido en el Código Penal Federal es necesario mencionar nuevamente algunas consideraciones respecto a la actividad del Estado.

Dijimos que el Estado, esa sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura a la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes, tiene un aspecto teleológico, es decir, fines por alcanzar por lo que, de manera general se dice que esos fines se resumen en el bien común.

Y son precisamente éstos, lo que constituye la justificación del Estado, o sea, que el nacimiento y existencia del propio Estado se explica y justifica a partir de sus fines.

También dijimos que el poder público es el medio para la realización de tales, pero no a través de un poder arbitrario y desbordado, sino de aquel que encuentra su límite y regulación en el orden normativo, pero que no por ello deja de ser soberano.

Ahora bien, el poder soberano del Estado para poder actuar y ante la imposibilidad de hacerlo directamente, ya que es una persona moral, ha creado a partir del principio de separación de funciones, diversos órganos con facultades bien determinadas, que dan cabida a la flexibilidad, es decir, a la colaboración entre ellos.

Es de esta manera, como el Estado despliega su actividad, o sea, a través de órganos, aunque esta afirmación no es del todo acertada, en virtud de que, el órgano como tal para materializar y desplegar una acción necesita de sujetos, de seres humanos quienes en su calidad de integrantes de los diversos órganos llevan a cabo determinadas conductas.

Ahora bien, los integrantes de cada uno de dichos órganos reciben el nombre de servidores públicos o empleados del Estado.

Al respecto, es necesario aclarar ciertos puntos sobre este asunto.

Para comprender la idea de servidores públicos es preciso mencionar que “El individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados. Cuando dicho individuo presta sus servicios al Estado, además del status general de referencia, tiene un estado especial de sujeción como servidor público, que deriva de su vinculación con los órganos que tienen asignada la delicada función del ejercicio del poder.

De esta manera, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público”. (52)

La denominación servidores públicos se desprende entonces de su correlativa Función Pública que se refiere al ejercicio del poder soberano.

De lo que se infiere, que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, de aquellos individuos investidos de la competencia que la Ley le atribuye a los órganos.

52 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso”. 6 ed. México, Ed. Porrúa, 2003, p. 196.

Por lo que, “A fin de precisar cuales de las personas que prestan servicios al Estado pueden ser considerados trabajadores del Estado y cuales no, debemos tener en cuenta cuatro notas características de los empleados públicos: su incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al Derecho Administrativo, las cuales se exponen a continuación”. (53)

a) Incorporación.

“La incorporación es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público... de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia...”. (54)

b) Regularidad de la relación.

“...se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo.

De esta manera, se han identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el padrón de personal al servicio del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación”. (55)

c) Retribución.

El desempeño de la función se identifica “...como un medio de vida de determinado tipo de personas, que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir... por lo que se incluyen en el Presupuesto de Egresos...”. (56)

d) Sometimiento al Derecho Administrativo.

“La sujeción a la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo”. (57)

53 ibidem. p. 200

54 ídem.

55 ídem.

56 ibidem. pp. 201-202.

57 ibidem. p. 202.

Estudiando lo anterior, se puede concluir que existe una distinción entre aquellas personas que prestan servicios al Estado, en sentido amplio, denominados simplemente empleados del Estado y los servidores o funcionarios públicos propiamente dicho o en sentido estricto.

Los servidores públicos son por tanto, aquellos que poseen esta calidad por contar con las características de incorporación, regularidad de la relación, retribución y sometimiento al Derecho Administrativo, pero que además poseen poder de mando y decisión.

Mientras que las personas que prestan servicios al Estado como empleados de éste, en sentido amplio, son aquellas que si bien es cierto, pueden de alguna manera contar con algunas características como son; la regularidad o permanencia, en virtud de que hacen de esta actividad su modo de vida y la constituyen como una ocupación habitual, así como, la retribución económica que reciben por la prestación de tales servicios, no asumen de ninguna manera funciones de mando y decisión, por lo que al no encontrarse investidos con el carácter de servidores públicos, tampoco se encuentran sujetos a la regulación del Derecho Administrativo.

Son por tanto, individuos que tienen cierta permanencia o que de manera eventual o accidental llegan a prestar algún servicio al Estado, por ejemplo en períodos electorales o censales, o bien, en cumplimiento a mandatos impuestos como cargas públicas etcétera.

El maestro Luis Humberto Delgadillo al respecto señala: “El funcionario es aquél que tiene la investidura del órgano, y que, por ello, ocupa un grado en la estructura orgánica y asume funciones de decisión y mando, mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración sin tales características. Es decir, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencias u “oficios” del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que el acto en que se exterioriza no le es atribuido”. (58)

Esta calidad de funcionario o servidor público y que lo coloca en una relación de servicios respecto del Estado se adquiere a través de diversas formas, ya sea por otorgamiento del cargo mediante nombramiento directo, por contrato, o bien, por elección popular (como es el caso que nos ocupa, respecto a los Diputados y Senadores).

Queda claro entonces, que servidor público es toda aquella persona que presta un servicio a la colectividad a través de un nombramiento, designación o comisión, respecto del cual recibe una retribución, y por tanto al mantener una regularidad en la relación se somete al Derecho Administrativo.

58 *ibidem*. pp. 202-203.

Como consecuencia del otorgamiento del cargo, el individuo queda incorporado o asimilado como parte integrante del órgano y sujeto a una serie de derechos y obligaciones.

Ahora bien, del concepto vertido al inicio de este apartado, contenido en el tipo penal del artículo 221 del Código Penal Federal y ubicados ya, dentro del tema central de nuestra investigación, es decir, la comisión del delito de Tráfico de Influencia cometido por Diputados federales y Senadores.

Precisaremos al respecto, que los Diputados y Senadores considerados como servidores públicos por manifestarlo así, expresamente nuestra Constitución Política Federal en su Título Cuarto denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” dispone que:

Artículo 108. “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título 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 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

Así mismo, en el artículo 212 del Título Décimo, “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” del Código Penal Federal se establece que:

Artículo 212. “Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.

Y confirma lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal que en su artículo 2 consagra:

Artículo 2. “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Es preciso subrayar, que los servidores públicos enumerados tanto en la Constitución General, en el Código Penal Federal, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos pueden incurrir en incumplimiento de sus obligaciones con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Sobre el particular, en nuestra opinión consideramos que cuando un legislador incumple obligaciones, actualizando el tipo penal del artículo 221 del Código Penal citado, no sólo transgrede la ley penal, sino que también viola preceptos constitucionales, de manera expresa la disposición consagrada en el artículo 62 por disponer que:

Artículo 62. “Los Diputados y Senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los Diputados y Senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador”.

Así mismo, en lo que se refiere al poder Judicial, el artículo 101 establece:

Artículo 101. “Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.

La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como

de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean”.

Al respecto, si bien es cierto, que el artículo 62 de la Ley Suprema no establece expresamente la prohibición a los legisladores federales de realizar acciones a favor de “*particulares*” distintas a las inherentes a sus atribuciones, como si lo hace el artículo 101 del mismo ordenamiento, pero en tratándose del órgano Judicial.

Se considera que de manera tácita, en la disposición en cuestión, también se está prohibiendo dicha práctica porque, si analizamos de manera minuciosa los diversos preceptos constitucionales respecto al órgano Legislativo, en ninguno de ellos encontraremos que se autorice la realización de tales actos a particulares distintos a los concretamente señalados como facultades. Lo anterior siguiendo el principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley expresamente les autorice.

Por lo que, si la Constitución Federal no autoriza expresamente a los legisladores realizar actos por encargo de particulares distintos a sus propias facultades, entonces se concluye que tácitamente en dicha disposición, se estará prohibiendo, al igual que en el artículo 101 del mismo ordenamiento, el desempeño de empleo, cargo o comisión de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares (excluyéndose desde luego, aquellos cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia).

Es así como consideramos, que la comisión del Tráfico de Influencia, también transgrede disposiciones constitucionales incurriendo de esta forma, en responsabilidad penal, política, administrativa y civil como se verá posteriormente.

Ahora bien, en lo que atañe al precepto legal del delito de Tráfico de Influencia como cualquier otro contemplado en los diversos ordenamientos penales de nuestro país, se cuenta con ciertos elementos que facilitan el estudio de una determinada conducta para que de adecuarse ésta a alguno de ellos, se imponga la sanción correspondiente.

Se entiende por *elementos*, en materia penal, todos aquellos factores que constituyen o integran el tipo penal.

Se define al *tipo penal* como la descripción Legislativa de un acto o hecho antijurídico y punible, es una forma legal de determinación de lo antijurídico punible o sancionable que tiende a proteger bienes jurídicos.

Señalado lo anterior, diremos que los elementos de todo tipo penal se clasifican en generales y especiales.

Entendemos por elementos generales, aquellos que ineludiblemente se encuentran en todo tipo penal y por elementos especiales, aquellos que restringen el

ámbito de aplicación del tipo penal.

De esta manera, los elementos generales son: sujeto activo, sujeto pasivo, bien jurídico protegido, objeto material, conducta y resultado.

En tratándose del delito que nos ocupa, sus elementos son:

a) Sujeto activo;

Si partimos del hecho de que sólo las personas físicas pueden ser sujetos activos del delito, en virtud de que sólo ellos poseen las cualidades de inteligencia y volición y por ello son susceptibles de ser imputables y culpables de su conducta.

Resulta ser que, el sujeto activo del delito de Tráfico de Influencia es el servidor público que despliega su conducta sobre los supuestos señalados por la norma y que en nuestro caso específico son los Diputados federales y Senadores que como quedo asentado en líneas anteriores, cuentan con dicha calidad por poseer las características de incorporación al servicio público, regularidad de la relación, retribución y sometimiento al Derecho Administrativo, además de confirmarlo así expresamente los artículos 108 constitucional, 212 del Código Penal Federal y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Pero, no sólo el servidor público es considerado sujeto activo de este delito, sino, también aquellos individuos que no lo son, esto de acuerdo con lo señalado en la fracción II del precepto 221 del Código Penal referido, al contemplar que también se sancionará a “Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior”.

Es decir, que da cabida a imponer sanciones no sólo a los servidores públicos sino, también a toda persona que a pesar de no tener tal carácter, actúa bajo la dirección y mando del primero, incurriendo en los actos señalados en el tipo penal, a los cuales se hará alusión enseguida.

Lo anterior, significa entonces que cuando el legislador realiza las conductas prohibidas en la multicitada disposición, se le sancionará como es debido, pero si su actuación la ejecuta a través de otra persona que no tenga la calidad de servidor público, también a aquella persona se le sancionará como sujeto activo del delito de la misma manera que al servidor público, porque de acuerdo con esta descripción ambos incurren en Tráfico de Influencia, el servidor al ostentarse como tal y el particular al ostentarse en representación del funcionario público y promover a nombre de este último conductas ilícitas y ajenas a las inherentes de su cargo.

b) Sujeto pasivo;

Se considera que el sujeto pasivo de todo delito, en sentido amplio, invariablemente es la sociedad, debido a que entre los fines del Estado se encuentran

el garantizar precisamente la seguridad social y el respeto a los derechos públicos subjetivos, de lo que se infiere que la sociedad es el principal sujeto pasivo de cualquier delito de que se trate.

Ahora bien, el sujeto pasivo de todo delito, en sentido estricto, es el titular del bien jurídico protegido por la norma penal, es decir, aquel cuyo derecho se viola o quien reciente directamente los efectos del acto violatorio.

En este sentido, tratándose del delito en estudio, el sujeto pasivo es principalmente la sociedad, en virtud de que, al realizarse el Tráfico de Influencia la población en general, resulta afectada debido a que se ponen en riesgo diversos intereses sociales como la seguridad social, la adecuada impartición de justicia, la credibilidad y confianza en el funcionamiento de nuestras instituciones, ya que somos los mexicanos quienes depositamos nuestra confianza en los diversos representantes al elegirlos mediante el sufragio en las urnas.

Ahora bien, de manera particular, el sujeto pasivo de la comisión de este ilícito será el individuo que resulte afectado, con la resolución que emita la autoridad que conozca del asunto en cuestión, por la intervención del Diputado o Senador que en el caso de un litigio, será la contraparte del propio servidor público.

c) Bien jurídico protegido;

Al respecto, es menester aclarar dos cuestiones, por una parte dejar hecha la distinción de que en la vida del hombre existen intereses vitales para él que le son propios a su condición humana, como la propia vida, su libertad, su seguridad, la convivencia con los demás etcétera, sin embargo, cuando el Estado asume la responsabilidad de garantizarlos y los integra a sus fines, se convierten de intereses humanos vitales a intereses jurídicamente protegidos por el Estado a través del orden normativo.

Por lo que, consideramos que el bien jurídico protegido que se lesiona con la práctica viciada del Tráfico de Influencia es, como señalamos, la seguridad jurídica de la población, debido a que se afecta el adecuado funcionamiento de los órganos del poder público, la credibilidad y confianza en ellos, pero sobre todo la imparcialidad en la administración de justicia cuestión tan importante para lograr el orden y la paz social.

d) Objeto material;

A decir de los diversos penalistas contemporáneos, el objeto material es el ente corpóreo hacia el cual se dirige la acción o actividad descrita en el tipo penal, se puede tratar por tanto de personas físicas, animales o bienes sobre las que va dirigida la conducta delictiva.

El objeto material del delito en comento, es el individuo encargado de la resolución del negocio público, trátase de un juez, un magistrado o de cualquier

autoridad que tenga a su cargo el conocer y resolver cuestiones de orden público o de la Función Pública.

A pesar de que el objeto material en el delito de Tráfico de Influencia no es un animal ni mucho menos una cosa, sino una persona, específicamente aquella que tiene injerencia en la resolución de negocios públicos, no debemos confundirla con el sujeto pasivo del delito, ya que se trata de dos entes distintos.

El sujeto pasivo es el titular del bien jurídicamente protegido, o sea, el que resulta afectado en sus derechos con la actuación del activo.

Mientras que el objeto material es la persona, vamos a llamarle autoridad que conoce del asunto y sobre quien el Diputado o el Senador ejerce su influencia como tal.

e) Conducta;

En terminología penal, la conducta del sujeto activo, son las diversas formas en que el individuo manifiesta externamente su voluntad para lograr un propósito y con la cual lesiona un bien jurídico protegido.

Estas formas de manifestar su voluntad se desarrollan, ya sea en sentido positivo o en sentido negativo, “si es positivo consistirá en un movimiento corporal productor de un resultado como efecto, siendo ese resultado un cambio, o un peligro de cambio en el mundo exterior, físico o psíquico. Y si es negativo consistirá en la ausencia voluntaria del movimiento corporal esperado, lo que también causará un resultado”. (59)

El delito de Tráfico de Influencia sólo se realiza, cuando la conducta desplegada por el servidor público es en sentido positivo, es decir, mediante un movimiento corporal voluntario.

Es voluntario porque va encaminado a lograr un propósito que consiste en la promoción o gestión de la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su cargo o comisión.

Esta idea de promoción o gestión de negocios públicos implica necesariamente que se trata de una acción o un movimiento realizado, porque consideramos que no se puede gestionar o promover sin un movimiento o acción encaminado a dicho fin.

59 De P. Moreno, Antonio. “Derecho Penal”. México, Ed. Porrúa, 1968, p. 36.

f) Resultado;

Es el cambio o alteración en el mundo exterior, tanto en los hombres como en las cosas, perceptible por los sentidos y que se produce con motivo de una conducta, es la consecuencia lógica de una determinada conducta positiva o negativa.

De donde se desprende, que en relación al delito del Tráfico de Influencia, el resultado o la consecuencia lógica de esa conducta positiva es el desequilibrio de la Función Pública, o sea, del ejercicio del poder en los diversos ámbitos de su competencia.

En el sentido, de que se ve transgredida en primer lugar, la seguridad jurídica la credibilidad en las instituciones, pero también el derecho a la imparcialidad que tiene cualquier individuo a ser tratado de la misma forma que cualquier otro en cualquier resolución de negocios públicos en que intervenga, sin que existan actitudes tendenciosas a través de algún factor ajeno que la motive, como el caso de la investidura de un Diputado o Senador (ejemplo evidente en el caso de la resolución de un litigio en donde un legislador se ostenta como tal frente a un particular obteniendo para sí un beneficio).

Para mayor profundidad en la investigación, se dirá que el resultado de cualquier delito se clasifica en resultado de daño o lesión que es aquel que se presenta cuando con la conducta se destruye, altera o constriñe el bien jurídico protegido y el resultado de amenaza o peligro, cuando la conducta sólo constituye la posibilidad de alterar el bien jurídico de que se trate.

En el caso que nos ocupa, el resultado que se ocasiona con la práctica del Tráfico de Influencia es de daño y lesión, en virtud, de que como bien señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, algunos actos u omisiones de dichos servidores redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, motivando un trastorno en el funcionamiento normal de nuestras instituciones, de donde se infiere que el resultado no se limita a una simple amenaza o peligro, sino que se consuma el daño y la lesión.

Por lo que toca a los elementos especiales, dejamos asentado anteriormente, que son aquellos que restringen o limitan el ámbito de aplicación del tipo penal, o sea, que su existencia excluye la aplicación del tipo básico o general y obliga a catalogar la conducta del sujeto bajo un tipo penal especial.

Estos elementos especiales son: los medios de comisión, la referencia temporal, la referencia espacial, la referencia de ocasión y el elemento subjetivo.

a) Los medios de comisión;

“Son el instrumento o la actividad distinta a la conducta principal, contemplados en el tipo penal los cuales intervienen en la realización de la conducta delictiva o en la producción del resultado”. (60)

Este elemento resulta esencial en algunas ocasiones, ya sea para determinar la conducta principal o para hacer alguna agravación a la pena.

Al respecto, consideramos que el medio de comisión, en el delito que investigamos, es la propia investidura del servidor público, en virtud de que los Diputados federales y los Senadores al ostentarse como tales, ya sea directamente o a través de algún representante, influyen de manera determinante en la conducta del objeto material, es decir, en la decisión de la autoridad que resuelve el negocio público.

Porque, a pesar de que el legislador no se acredite o se ostente en su carácter de servidor público ante la autoridad que resolverá, esta calidad de funcionario del Estado, es conocida por casi la totalidad de la población y que por tratarse de una persona pública, gracias a los medios de comunicación, no es necesario que se acredite como tal, ya que bastara su simple presencia o la simple mención de su nombre para que se genere la influencia o el factor que hace que la autoridad decline a favor suyo.

b) Referencia temporal;

Partiendo del hecho de que la conducta del hombre se desenvuelve en el tiempo y en el espacio por obedecer a leyes naturales, estos dos elementos son tomados en cuenta como condiciones para la descripción de normas penales.

Respecto al primero, se considera que la referencia temporal es “La condición de tiempo o lapso, descrito en el tipo dentro del cual ha de realizarse la conducta o producirse el resultado”. (61)

Se considera que comete el delito de Tráfico de Influencia -en teoría- el servidor público (en nuestro caso particular, Diputados y Senadores) quienes durante la vigencia de su encargo, promuevan o gestionen la tramitación o resolución de negocios públicos, pero observamos también, y es preciso mencionar, que en nuestra realidad mexicana, cuando el servidor público ha cesado ya en sus funciones y realiza actos relacionados con la Administración Pública también puede de alguna manera, ejercer influencia hacia la autoridad resolutive al hacer alusión al cargo que desempeño en algún momento como servidor en la estructura gubernamental.

60 De González Mariscal, Olga Islas. “Análisis Lógico de los Delitos Contra la Vida”. México, Ed. Trillas, 1982, p. 38.

61 ídem.

Se puede resumir entonces, que la referencia temporal del delito que nos ocupa, es la propia vigencia del cargo atendiendo a lo dispuesto por el precepto de referencia que a la letra dice: “Comete el delito de Tráfico de Influencia el servidor público...” de lo cual se infiere que es mientras dure el encargo o comisión.

Por lo que sugerimos, a nuestros legisladores que se contemplara la posibilidad de legislar para estar en posibilidad de sancionar también a aquellos individuos que han cesado ya como funcionarios públicos, pero que continúan beneficiándose del cargo que ocuparon alguna vez, al ostentarse en algunas ocasiones todavía como servidores públicos e influir de esta manera sobre el criterio de la autoridad que esté conociendo de un asunto.

c) Referencia espacial;

Así, se considera también que el elemento espacial, es la condición de lugar señalada en el precepto normativo, en el cual ha de realizarse la conducta o producirse el resultado para ser sancionado.

Pero a falta de mención expresa en el artículo 221 del ordenamiento penal federal, se estima que esta conducta ilícita va a ser sancionada, si se comete en cualquier punto de la República.

d) Referencia de ocasión;

Es la circunstancia de oportunidad que aprovecha el sujeto activo para realizar la conducta delictiva.

En el aludido delito, pensamos que la referencia de ocasión es la propia vigencia de su investidura de Diputado o Senador.

e) Elemento subjetivo;

Este atiende al propósito del agente el que se ha dado en clasificar como dolo o culpa, al respecto citamos textualmente lo dispuesto en el Código Penal Federal.

Artículo 8o. “Las acciones u omisiones delictivas solamente pueden realizarse dolosa o culposamente”.

Artículo 9o. “Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la Ley, y

Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó

confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”.

De la lectura de lo anterior, descubrimos que los legisladores que cometen el llamado Tráfico de Influencia actúan, en definitiva y sin temor a equivocarnos, de manera dolosa, precisamente por ser ellos quien en teoría son quienes mejor conocen el ordenamiento jurídico mexicano y quienes al no desconocer los preceptos que acabamos de apuntar, realizan esta conducta a sabiendas de que su actuación se adecua o actualiza el tipo penal del artículo 221 de la misma disposición, y por lo tanto, quieren y aceptan la realización del hecho descrito por la Ley, previendo de esta forma también el resultado típico de la norma.

Ahora bien, una vez estudiados los elementos del tipo penal del delito en comento, mencionaremos que estos individuos investidos con poder de mando y decisión al incumplir sus obligaciones derivan la imposición de sanciones.

Por lo que, los legisladores considerados como servidores públicos al igual que todos los demás funcionarios del Estado, se encuentran sujetos “... a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la Función Pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la Ley les impone, se hacen acreedores a sanciones...”

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección que afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y 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 eficiencia en el ejercicio de la Función Pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo”. (62)

En relación a la imposición de sanciones, se considera que existe una rama del Derecho denominada, Derecho Disciplinario que tiene como objetivo precisamente, determinar en que casos se debe sancionar una conducta y cuales son las penas aplicables.

Ese conjunto de normas establece un sistema de sanciones o penas a efecto de que la actuación de los funcionarios públicos se ajuste a los principios tutelados en el Título Cuarto constitucional.

62 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. op. cit. p. 207.

La finalidad de tal sistema no es regular el ámbito laboral entre el Estado y el individuo, sino aplicar sanciones a éstos que en su calidad de servidores de la Nación abusan de las facultades conferidas, cometiendo delitos o faltas.

Se considera, que el fundamento constitucional y legal del Derecho Disciplinario lo constituyen el Título Cuarto de la Constitución General de la República, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal, principalmente.

“En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa, las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” (63) y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A continuación procederemos al estudio de cada uno de los diferentes tipos de responsabilidades en que incurren los servidores públicos.

I. Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal, tiene su fundamento en la fracción II del artículo 109 constitucional, que señala al respecto:

Artículo 109 “...

II. La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

De donde se desprende todo un sistema de responsabilidades para sancionar tales conductas, encontrándose contenido dicho sistema en los ordenamientos penales tanto federal como locales, pero en lo referente al ámbito federal, el Título Décimo del Código Penal Federal contempla once figuras delictivas que establecen que para sancionar las conductas ahí mencionadas, es presupuesto indispensable que el sujeto activo, tenga la calidad de servidor público, pero también señala que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la comisión de alguno de ellos.

De esta suerte, los once tipos penales son:

1. Ejercicio indebido de servicio público.
2. Abuso de autoridad.
3. Coalición de servidores públicos.

63 ibidem. p. 208.

4. Uso indebido de atribuciones.
5. Concusión.
6. Intimidación.
7. Ejercicio abusivo de funciones.
8. Tráfico de Influencia.
9. Cohecho.
10. Peculado.
11. Enriquecimiento ilícito.

De la mención anterior, se puede observar que entre ellos figura el delito que estamos analizando, el Tráfico de Influencia, en nuestro caso particular el cometido por legisladores federales.

De manera que, por la comisión de cualquiera de estos delitos se fincará responsabilidad penal, por lo que se infiere, que al cometerse el delito en cuestión, la responsabilidad en que se incurre es de tipo penal y por lo tanto se aplicará la sanción penal que corresponda, es decir, la señalada en el último párrafo del artículo 221 que establece:

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

No obstante, en materia penal para que sea posible fincar dicha responsabilidad y aplicar la sanción o sanciones correspondientes, es necesario llevar a cabo un procedimiento denominado Declaración de Procedencia.

Pero, antes de entrar de lleno al estudio de este acto, es necesario señalar que con el objeto de garantizar el adecuado funcionamiento de nuestras instituciones y de la Función Pública, la Constitución Federal y las Constituciones de cada entidad federativa han dispuesto que en materia penal exista una protección 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 tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se proceda penalmente contra el funcionario, sin la autorización denominada Declaración de Procedencia”. (64)

Así, los servidores públicos de alta jerarquía que gozan de esta inmunidad procesal penal, erróneamente llamada fuero constitucional, de acuerdo con el artículo **111** de la Constitución Política Federal son:

64 ibidem. p. 209.

- > Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- > Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- > Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- > Consejeros de la Judicatura Federal.
- > Secretarios de Despacho.
- > Jefes de Departamento Administrativo.
- > Diputados 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

Además de los mencionados en cada una de las constituciones locales.

Se considera por tanto, que se trata no sólo de servidores públicos comunes, sino de servidores públicos de alta jerarquía, porque poseen facultades de decisión y mando, por cuya virtud se afirma que, la inmunidad no tiene sentido tratándose de funcionarios que por importantes que parezcan son simples dependientes de otros.

La inmunidad es entonces, la protección que la Ley confiere a los altos empleados del Estado, que por razón de su alta e importante responsabilidad “...no deben ser sometidos directamente a un proceso penal, como el resto de la gente, para evitar -según se dice- que pueda abrirse, sin razón, un proceso de este tipo que impida su participación en las funciones públicas que tienen encomendadas”. (65)

Ahora bien, para proceder penalmente contra estos sujetos es necesario, llevar a cabo el procedimiento de Declaración de Procedencia con el objeto de quitar el obstáculo o impedimento legal, o sea, la inmunidad.

Porque de lo contrario, a pesar de que existan indicios de la comisión de un delito federal o local por parte de alguno de ellos, no sería posible ejercitar acción penal a menos de que haya concluido su cargo o se encuentre separado temporalmente del mismo, en razón de licencia otorgada, pero de no ser así, la única forma para iniciar un procedimiento penal en su contra será después de declarada la procedencia por lo que, el funcionario al quedar sin la protección y encontrarse en condiciones de igualdad con el resto de la población, podrá éste ser tratado como cualquier individuo y ser sujeto a la acción penal.

65 Valadés S, Clemente. “El Juicio Político, La Impunidad, Los Encubrimientos y Otras Formas de Opresión”. México, Ediciones Coyoacán, 2000, p. 128.

Esto es, que la forma de privar al servidor público de su inmunidad es separándolo o suspendiéndolo temporalmente de sus funciones, para que se inicie de este modo, el procedimiento penal en su contra y no como erróneamente se piensa, destituyéndolo del cargo, ya que esto último dependerá del sentido de la sentencia dictada por el órgano Jurisdiccional competente.

Así, si la sentencia dictada es absolutoria, el servidor público continuará en el cargo, pero si por el contrario dicha sentencia es condenatoria, entonces no sólo se le destituirá, sino que se le impondrán además, las sanciones de multa o pena de prisión según sea el caso.

Y como se trata de delitos cometido durante el ejercicio de sus funciones, la Ley establece que no se concederá la gracia del indulto, o sea, el perdón al inculpado.

Por lo que, la Declaración de Procedencia se define como, el procedimiento llevado a cabo por las Cámaras de Diputados federal y locales, con el propósito de que los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal penal queden separados o suspendidos temporalmente de su empleo, cargo o comisión a fin de que el Ministerio Público federal o local, ejercite acción penal en su contra, para que de ser así, el órgano Jurisdiccional federal o local, después de sustanciar el procedimiento penal respectivo dicte la sentencia que corresponda al delito de que se trate.

De lo anteriormente comentado, se deduce que el procedimiento de Declaración de Procedencia es un acto que se lleva a cabo a nivel federal y a nivel local, tanto por Diputados federales como locales según sea el caso, pero lo que determina el ámbito de su competencia, no es la calidad del servidor público inculpado, o sea, si es un funcionario federal o local, sino el tipo de delito presuntamente cometido, es decir, si se trata de un delito del orden federal o un delito del orden común o local.

De manera, que si se trata de un delito del orden federal, conocerá la diputación federal, el Ministerio Público federal y el órgano Jurisdiccional federal aunque el inculpado sea un servidor público local y si se trata de un delito del orden común o local, conocerá la diputación local, el Ministerio Público local y el órgano Jurisdiccional local respectivos, aunque se trate de un servidor público federal.

Por lo que, en tratándose de los procedimientos de Declaración realizados a nivel federal, esto es, por la Cámara de Diputados federal en contra de funcionarios locales, las resoluciones dictadas, se comunicarán a la Legislatura local de la entidad a la que pertenezcan dicho servidor a fin de que ésta en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal y del órgano Jurisdiccional federal correspondientes.

De modo que, la Declaración de Procedencia es simplemente un requisito de procedibilidad sin el cual es imposible ejercitar acción penal contra un alto funcionario, siendo así que las Cámaras de Diputados no prejuzgan sobre la culpabilidad del sujeto, sino que se limitan a determinar si ha lugar a proceder

penalmente contra el inculpado.

A continuación, nos avocaremos al análisis del procedimiento de la Declaración de Procedencia realizada por la Cámara de Diputados federal que tiene su fundamento precisamente en la Constitución General de la República y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento de Declaración de Procedencia se inicia con la presentación de denuncia o querrela de particulares, o bien, de requerimiento del Ministerio Público.

Todo requerimiento del Ministerio Público deberá cumplir los requisitos precisados para el ejercicio de la acción penal, esto es, "...debe ser con base en la documentación que acredite haber cumplido con los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, es decir, que existan los datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado...". (66)

La denuncia, querrela o el requerimiento será presentado ante la *Secretaría General* de la Cámara de Diputados quien lo turnará a su vez a la *Sección Instructora* la cual estará integrada por cuatro miembros de cada una de las Comisiones de dicha Cámara de Diputados.

La Sección Instructora tendrá la obligación de practicar todas las diligencias conducentes a establecer:

- La existencia del delito;
- La probable responsabilidad del imputado y;
- La subsistencia del fuero constitucional, o sea, la inmunidad procesal penal cuya remoción se solicita.

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

Posteriormente, con base en las diligencias realizadas, dicha Sección deberá rendir un dictamen, el cual será entregado al Presidente de la Cámara en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, en éste se dictaminará si ha lugar o no a proceder penalmente contra el inculpado, es decir, que

66 Pacheco Pulido, Guillermo. "Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa". México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, 1998, p. 93.

de ninguna manera se va a prejuzgar sobre su culpabilidad, simplemente se limitará a señalar si autoriza o no el proceder en contra de tal servidor público.

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

El día designado previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección haya presentado, dando paso primeramente, a dar lectura a través de su Secretaria a las constancias procedimentales, así como al dictamen rendido por la Sección Instructora.

Se concederá, a continuación el uso de la palabra al denunciante, querellante o al Ministerio Público, según sea el caso, así como al servidor público y a su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga, pudiendo replicar si así lo solicitaran.

Posteriormente, el denunciante o querellante, el servidor público denunciado, y su defensor serán retirados del recinto donde se esté llevando a cabo la Audiencia, para que acto seguido, la Cámara de Diputados proceda a discutir y votar el dictamen formulado por la Sección Instructora.

Si la Cámara de Diputados declarara que ***“ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado”***, éste quedará separado inmediatamente de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes para iniciar ellos el procedimiento penal correspondiente por los delitos imputados, recordemos que la Declaración de Procedencia no prejuzga sobre responsabilidad penal alguna, sólo deja viable el ejercicio de la acción penal, para que de ser culpable, el acusado, el órgano Jurisdiccional determine la sanción que le corresponda.

Por lo que se refiere a servidores públicos locales (Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados) a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la Declaración de Procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados federal, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal y este a su vez si lo considera procedente lo consigne ante el órgano Jurisdiccional federal respectivo.

Es decir, que en tratándose de los procedimientos de Declaración realizados a nivel federal, esto es, por la Cámara de Diputados federal en contra de funcionarios locales, las resoluciones dictadas, se comunicarán a la Legislatura Local de la entidad a la que pertenezca dicho servidor a fin de que la Legislatura en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, es decir, que si lo considera conveniente y procedente ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal y del órgano Jurisdiccional federal respectivos para que se lleve a cabo el procedimiento correspondiente y se dicte sentencia.

Pero, si por el contrario la Cámara resolviere que **“no ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado”**, el servidor público continuará en su cargo, sin perjuicio de que posterior al término de éste, se inicie el procedimiento penal en su contra cuando como dijimos, haya dejado de existir el obstáculo que impedía entablar el procedimiento penal en su contra, es decir, la inmunidad procesal.

Cuando erróneamente se siga un proceso de este tipo a alguno de los servidores mencionados sin haber satisfecho el procedimiento de Declaración de Procedencia, se estará a lo que dispone el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tratándose de delitos federales; o sea, que la Secretaría General de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente libraré un oficio al Juez o al Tribunal que conozca de la causa, a fin de que *suspenda* el procedimiento penal que se sigue en contra del funcionario público, en tanto la propia Cámara resuelva si ha lugar a proceder o no.

Finalmente diremos, que existen dos excepciones a la realización del procedimiento de Declaración de Procedencia, la primera, en virtud de que como se mencionó, esta figura denominada inmunidad es sólo para efectos de brindar protección a los servidores públicos respecto a la responsabilidad en materia penal, de manera que si se pretende sancionar conductas que se refieran a las responsabilidades civil, mercantil, laboral o de otra índole excluyéndose la penal, no se requerirá de dicho procedimiento para proceder legalmente contra ellos, porque a pesar de que se trate de servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, si su responsabilidad es de carácter distinta a la penal, no será necesario llevar a cabo el procedimiento referido, porque éste, como apuntamos es única y exclusivamente para efectos de fincar responsabilidad penal.

Una segunda excepción al procedimiento en cuestión, se presenta cuando el servidor público se encuentra separado temporalmente de su empleo o cargo, en razón de licencia otorgada, y que en tratándose de Diputados federales y Senadores, es la autorización que otorga cada Cámara a sus miembros para que puedan estar ausentes en las sesiones realizadas, sin incurrir en faltas sancionables; por tal motivo y en virtud de que la finalidad de la Declaración de Procedencia es suspender del cargo, por lo mismo ya no se requerirá llevar a cabo dicho acto porque ya se encuentra suspendido en su empleo.

Ahora bien, recordando que el Derecho Disciplinario contempla cuatro tipos de responsabilidad; la de tipo penal que es la que acabamos de estudiar y que como dijimos se refiere a conductas realizadas por servidores públicos que se encuentran tipificadas como delitos en las leyes penales, la cual sólo es posible fincar previa Declaración de Procedencia para efecto de sustanciar el procedimiento penal correspondiente, en virtud de la inmunidad procesal penal de que gozan dichos individuos, procederemos a estudiar la responsabilidad política en que incurren los funcionarios del Estado.

II. Responsabilidad Política.

a) Generalidades y concepto:

Ésta, tiene su fundamento en la fracción I del artículo 109 de la Constitución Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 109. “...

I. Se impondrán, mediante Juicio Político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, 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”.

Se entiende por responsabilidad política, aquella serie de obligaciones que “...los servidores públicos, tienen como esencia de su función, *servir a la colectividad* y sujetar ese servicio a los intereses superiores de la misma colectividad, como son el trabajar por los “intereses públicos fundamentales” y “por el buen despacho” de estos intereses y no cometer violaciones “graves” a la Constitución”. (67)

Pero puede ocurrir que en el desempeño de su encargo, los servidores públicos incumplan con tales obligaciones, haciéndose acreedores a las sanciones respectivas, siendo el Juicio Político el instrumento para aplicarlas

De ahí que, según se dice: “El Juicio Político nace como consecuencia de la existencia de actos que lesionan gravemente instituciones políticas del país independientemente de que constituyan algún delito”. (68)

De esta forma, diversos doctrinarios definen al Juicio Político como aquel procedimiento sui generis, establecido en nuestro ordenamiento jurídico, que realiza el Congreso de la Unión para fincar responsabilidad política a los servidores públicos tanto federales como locales por actos u omisiones que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la Nación y que de resultar culpables, se aplique la sanción correspondiente que en el caso particular se trata de destitución del cargo o inhabilitación para desempeñar otro.

Así, del concepto vertido se desprenden diversos aspectos; en primer término nos señala que el Juicio Político es un acto de carácter federal al ser realizado únicamente por el Congreso de la Unión, se trate de servidores públicos federales o locales.

67 ibidem. p. 59.

68 ídem.

Se estima también, que es un procedimiento único en su género, por lo que respecta al órgano encargado de su conocimiento, ya que no se trata del órgano Judicial que es quien generalmente tiene el monopolio de la función Jurisdiccional, sino que dicho Juicio lo realiza el órgano Legislativo, en específico el Congreso General quien se encuentra plenamente facultado para conocer y dictar resolución a los servidores por las conductas que atentan gravemente contra las instituciones políticas del país, asumiendo de esta manera funciones jurisdiccionales.

Se considera así mismo, un procedimiento especial, por lo que toca al tipo de actos que se sustancian debido a que éstos no son propiamente delitos que se encuentren tipificados en las leyes penales (aunque puede suceder que algunos si lo sean), se trata sobretodo de faltas de índole política que atentan contra intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Se estima de igual manera, que se trata de un procedimiento especial, en razón del tipo de sujetos que son sometidos a éste, en virtud de que no se somete a cualquier individuo, es decir, no se aplica a la población en general, sino única y exclusivamente a los servidores públicos tanto federales como locales (los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 110 de la Constitución Federal).

Y finalmente, se considera un procedimiento no común por lo que se refiere al tipo de sanciones aplicables que en este caso son la destitución e inhabilitación para asumir otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, inhabilitación que comprende de uno hasta veinte años, según sea el caso.

Por lo anteriormente mencionado, el Juicio Político es un procedimiento sui generis del Sistema Jurídico Mexicano llevado a cabo por el órgano Legislativo federal, contra servidores públicos federales y locales por conductas que atentan contra las instituciones políticas del país, aunque éste no es exclusivo de nuestro ordenamiento, ya que otros países lo desarrollan, pero bajo sus propias características.

b) Sujetos del Juicio Político.

Apuntamos que son susceptibles de ser sujetos a Juicio Político tanto servidores públicos federales como locales, de conformidad con los párrafos primero y tercero del artículo **110** de la Constitución Política Federal los cuales se enumeran a continuación:

- > 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.

- > Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- > Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- > Procurador General de la República.
- > Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- > Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- > Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- > Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- > Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.
- > Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- > Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, (solo por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales).

c) Actos u omisiones materia del Juicio Político.

Por lo que respecta a los actos u omisiones por los que procede el Juicio Político, el artículo 109 de la Ley Suprema en su fracción primera establece:

I. “Se impondrán, mediante Juicio Político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, 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”.

Sin embargo, en dicho precepto no se menciona de manera específica cuales son los actos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de forma que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del Título Cuarto constitucional en su artículo 7 señala concretamente cuales son éstos:

Artículo 7. “Redundan en perjuicio de los intereses fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. 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 y del Distrito Federal.

...”.

Por lo que, al señalarse específicamente cuales son las conductas sancionables, se determina así mismo que no procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

d) Sustanciación del procedimiento del Juicio Político.

Se lleva a cabo bajo los lineamientos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este sólo 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.

El Juicio Político, a diferencia de la Declaración de Procedencia que se sustancia sólo ante la Cámara de Diputados, ya sea federal o locales, según sea el caso, aquel se desarrolla ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión primero ante la de Diputados actuando ésta como Órgano Instructor y después como Órgano de Acusación y posteriormente ante la Cámara de Senadores fungiendo como Jurado de Sentencia.

Ahora bien, para iniciar el procedimiento en cuestión se requiere de una acción popular, esto de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 109 constitucional, así como en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose así que “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley...”.

Toda denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado, así mismo en toda denuncia se tendrán que señalar los datos necesarios que permitan identificar plenamente al denunciante, en virtud de que la presentación de denuncias anónimas no producen efectos.

Ahora bien, el escrito de denuncia se presentará ante la Secretaría General 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 Secretaría General de dicha Cámara, lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación respectiva.

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia son las encargadas de recibir el escrito de denuncia quienes a su vez lo enviarán para su conocimiento a la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos.

Esta Subcomisión se constituirá con miembros de cada una de las dos Comisiones tanto de la de Gobernación y Puntos Constitucionales como de la de Justicia designando cada una de ellas a cinco miembros, a su Presidente y a un Secretario para que la integren, siendo así que esta Subcomisión quedará conformada con catorce miembros, la que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el capítulo II de la Ley en comento, es decir, que se constituirá solo para efectos del desarrollo del Juicio Político.

La cual tendrá como objetivo determinar en un plazo no mayor de treinta días hábiles:

- Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos que señala el artículo 110 constitucional y el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, de los que son susceptibles de ser sujetos a Juicio Político.

- Si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la propia Ley, o sea, que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

- Y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita el desarrollo del procedimiento.

En caso de no ser posible determinar lo anterior, la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

Pero de presentarse pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo, podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

Si del estudio que realice la Subcomisión en cuestión, se determina la existencia de los elementos mencionados, esto es, que efectivamente el servidor público denunciado pertenece a los servidores susceptibles de ser sujetos a Juicio, así como que la denuncia contiene elementos de prueba que justifican que la conducta atribuida corresponde a las que la propia Ley señala como actos materia de Juicio Político y que existen elementos de prueba que permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado, dictará por lo tanto, resolución declarando procedente la denuncia para que ésta sea 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.

De cada una de las Comisiones de la Cámara de Diputados se designarán cuatro de sus miembros para que integren la Sección Instructora. Siendo así que, ésta al recibir la resolución que formule la Subcomisión de Examen Previo procederá a practicar todas las diligencias necesarias a fin de comprobar la conducta o hecho materia de aquella y la intervención que haya tenido el servidor público denunciado considerando las características y circunstancias del caso.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa para que a su elección comparezca o informe por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación, en caso de que el inculpado se abstuviere de comparecer o de informar por escrito, este hecho se entenderá en el sentido de que contesta negativamente, es decir, negando las imputaciones hechas en su contra.

La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Dicho periodo es susceptible de ser ampliado en caso de requerirse así, según las circunstancias, para que dentro del mismo la Sección las califique aceptando las que a su juicio sean procedentes.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, así como del servidor público y sus defensores por un plazo de tres días naturales a fin de que tomen los datos que requieran para formular sus alegatos, los que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, presentados o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones con base a las constancias procedimentales, haciendo las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del inculpado, las conclusiones de la Sección Instructora propondrán que se declare que **“no ha lugar a proceder”** en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia que dio origen al procedimiento.

Pero, si por el contrario, de tales constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones propondrán la aprobación de lo siguiente:

- Que se encuentra legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.
- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del inculpado.
- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de la Ley en comento (destitución y/o inhabilitación de uno a veinte años).
- 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.

Una vez formuladas las conclusiones, la Sección Instructora tendrá sesenta días naturales para entregarlas a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo cual harán saber los Secretarios, al denunciante o querellante y al servidor público denunciado para que se presenten, a fin de que aleguen lo que a sus derechos convenga.

El día señalado para la Audiencia, la Cámara de Diputados se erigirá en Órgano de Acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

Acto continuo, se concederá el uso de la palabra al denunciante y posteriormente al servidor público o a su defensor, o a ambos para que aleguen lo que a sus derechos convenga, se contempla para ellos el derecho de réplica.

Posteriormente, tanto el denunciante como el inculpado y su defensor serán retirados del recinto donde se este llevando a cabo la Audiencia con el objeto de que el Órgano de Acusación proceda a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en ejercicio de su cargo.

En caso contrario, se pondrá al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una Comisión de tres Diputados para que sostenga ésta ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la cual emplazará a la Comisión de Diputados encargada de sostener la acusación, así como al inculpado y a su defensor para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes a dicho emplazamiento. (De cada una de las Comisiones de la Cámara de Senadores se elegirán cuatro miembros para que integren la Sección de Enjuiciamiento).

Transcurrido el plazo fijado, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso proponiendo la sanción que a su consideración deba imponer al servidor público expresando para ello los preceptos legales en que se funde.

Formuladas dichas conclusiones por la Sección de Enjuiciamiento, se entregarán a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las mismas. Procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados, al servidor público y a su defensor para que se encuentren presentes en la Audiencia.

A la hora señalada para ésta, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá a dar lectura, a través de su Secretaria General de las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.

Posteriormente, se concederá el uso de la palabra a la Comisión de Diputados, y al servidor público y a su defensor.

Acto seguido, el servidor público y su defensor serán retirados del recinto, permaneciendo en la sesión la Comisión de los Diputados a fin de proceder a discutir y a votar las conclusiones para finalmente emitir la declaración que corresponda.

Si a juicio del Jurado de Sentencia se han comprobado los elementos suficientes para fincar responsabilidad política al inculpado se manifestará

expresamente en su declaración que **“procede acusar al servidor público”** por las conductas investigadas.

Pero, si por el contrario el Jurado de Sentencia considera que no existen elementos suficientes para hacer efectiva tal responsabilidad política, entonces se expresará en su declaración que **“no procede acusar al servidor público”**.

De esta manera, al resultar culpable el servidor público, la propia Cámara de Senadores propondrá la sanción correspondiente.

Tales sanciones se encuentran también previstas en la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contemplándose al respecto dos tipos: la destitución y la inhabilitación.

La *destitución* implica la separación definitiva del cargo que ocupaba el servidor público sujeto a Juicio Político y la *inhabilitación* es la prohibición de ocupar un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración del Estado que en este caso será de un año hasta veinte años.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Finalmente, es necesario señalar que de conformidad con el artículo 44 de la mencionada Ley, las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a ésta, se comunicarán a la Cámara a la pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude la Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a Gobernadores, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, esto es, acepte o rechace la resolución del Congreso de la Unión declarando culpable al servidor público local, en virtud del Juicio Político realizado.

Se estima que, en ningún caso podrá dispensarse un trámite de los señalados en él, por lo que tendrá necesariamente que sustanciarse todos y cada uno de los momentos procesales establecidos.

Así mismo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 30 de la Ley en cuestión, se establece que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

III. Responsabilidad Administrativa.

a) Generalidades y concepto.

El fundamento de la responsabilidad administrativa lo encontramos en la fracción III del artículo 109 y en el artículo 113 de la Constitución General de la República, así como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 109 “...

III 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”.

Artículo 113. “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o de los daños y perjuicios causados.

...”.

La responsabilidad administrativa es por tanto, aquella que se refiere a adecuar la conducta de todo servidor público a una serie de valores éticos y morales tales como legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, esto es, que en el desempeño del cargo, todo funcionario del Estado debe actuar conforme a la norma jurídica, pero además siguiendo estos principios que son los pilares del desarrollo del servicio público, lo cual se traduce en el eficaz funcionamiento de las instituciones gubernamentales logrando así, la obtención de la armonía y paz social.

Consideramos que el servidor público, en nuestro caso particular, los Diputados y Senadores que incurren en Tráfico de Influencia se alejan por completo de dichos valores.

Se alejan de los principios de legalidad e imparcialidad, en virtud de que el legislador al promover o gestionar la tramitación de un negocio público, la autoridad encargada de resolver no lo hará mediante la aplicación de la ley, sino atendiendo a su criterio personal siempre de manera tendenciosa, favoreciendo al servidor público gestor, en razón de la influencia ejercida por éste hacia la autoridad que resuelve, de esta forma se obstaculiza la plena aplicación de la norma jurídica y la imparcialidad en la administración de justicia.

Se apartan así mismo, de los valores de honradez, lealtad y eficacia, debido a que su proceder no es el de un portador de la dignidad de tan importante cargo que supone la práctica de la actividad Legislativa, ya que todo funcionario al servicio del Estado debe tener espíritu de servicio y vocación, dedicando su tiempo y atención a dar solución a los problemas y a las necesidades que aquejan a la sociedad, los cuales le son sometidos a su consideración encontrándose éste obligado a ofrecer cuanto sabe y puede a tan importante misión.

b) Sujetos del Procedimiento Administrativo.

Los servidores públicos sujetos a Procedimiento Administrativo son los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, es decir, todos aquellos individuos que se consideran empleados del Estado:

Artículo 108. “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título 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 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

....

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por

violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...”.

c) Actos materia del Procedimiento Administrativo.

El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que:

Artículo 7. “Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”.

Lo anterior, se traduce en veinticuatro fracciones contenidas en el artículo 8 de la misma disposición y que a grandes rasgos establece la obligación de cumplir con probidad el servicio encomendado, absteniéndose de realizar actos que impliquen el ejercicio indebido del empleo, realizar un adecuado manejo de los recursos económicos públicos, así como de utilizar dichos recursos al destino asignado, custodiar y cuidar la documentación e información que tengan bajo su responsabilidad, absteniéndose durante el ejercicio de sus funciones de solicitar o aceptar por sí o por terceros bienes muebles o inmuebles, dinero, servicios, empleos cargos o comisiones que impliquen intereses en conflicto, incluyendo la supervisión del personal sujeto a su mando.

De igual manera, se establece que el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión observará, hasta un año después de haber concluido sus funciones, la obligación de no aprovechar su influencia u obtener ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para su cónyuge, parientes o terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades en las que el servidor público forme o haya formado parte.

Pero de manera específica, respecto al tema que estamos tratando, el legislador que incurre en Tráfico de Influencia esta transgrediendo dichos principios éticos y morales referidos y que en el caso concreto se refiere a la violación de las obligaciones contenidas en las fracciones I, XII, XIII, y XXIV de la Ley en comento las cuales se transcriben a continuación:

Artículo 8. “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la

suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

...

XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.

...

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

...”.

Lo anterior significa que el incumplimiento a lo dispuesto en el precepto anterior da lugar al procedimiento en cuestión y a la aplicación de las sanciones que correspondan.

d) Desarrollo del Procedimiento Administrativo.

El artículo 4 de la multicitada Ley dispone que; para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

De manera que, en las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar su denuncia o queja.

Así, el Procedimiento se inicia con la presentación de queja o denuncia, de cualquier interesado con motivo del incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la misma Ley, por parte de los servidores públicos mencionados.

Toda queja o denuncia deberá contener datos o indicios que permitan determinar la presunta responsabilidad del servidor público.

Ahora bien, según sea el caso, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), el contralor interno o bien el titular del área de responsabilidades citará al presunto responsable a una Audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Concluida la Audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.

Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, ya sea la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según sea el caso, resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

Durante la sustanciación del Procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras Audiencias.

Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidad podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.

La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad

donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Así mismo, se le apercibirá de las penas en que incurren quienes falten a la verdad.

De modo que, de resultar culpable el servidor público acusado, se procederá aplicar la sanción que la autoridad juzgue conveniente, según las circunstancias del caso.

Dichas sanciones administrativas se encuentran previstas en el artículo 13 de la Ley citada las cuales consisten en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro será de 6 meses a 1 año, y cuando si se presente lo anterior será de 1 año hasta 10 años.

Así mismo, para la imposición de tales sanciones se tomará en cuenta los elementos contenidos en el artículo 14 del mismo ordenamiento:

- I. La gravedad de la responsabilidad.
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- III. El nivel jerárquico, los antecedentes y la antigüedad en el servicio.

- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Ahora bien, a diferencia de los procedimientos de Declaración de Procedencia y Juicio Político en los que las resoluciones dictadas son inatacables, las resoluciones dictadas en el procedimiento para fincar responsabilidad administrativa si son susceptibles de ser impugnadas. De manera que los servidores públicos que hayan sido declarados responsables, podrán impugnar dicha resolución optando entre interponer el Recurso de Revocación o impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Recurso de Revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución respecto a la responsabilidad administrativa, así mismo la resolución que dicte ahora en el Recurso de Revocación podrá ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los juicios realizados ante el Tribunal Federal mencionado, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

Pero, en caso de que el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

IV. Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil de los servidores públicos tiene su fundamento en el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución Federal el cual prevé que:

Artículo 111. “...

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá Declaración de Procedencia”.

Sin embargo, a pesar de que la Ley Suprema no define la responsabilidad en cuestión, de alguna manera nos da pauta para asegurar que es procedente fincar responsabilidad civil a los servidores públicos, además de las responsabilidades penal, política y administrativa las cuales si se encuentran plenamente fundadas y definidas por el artículo 109 del mismo ordenamiento.

Al respecto, el Código Civil Federal vigente prevé en el Libro Cuarto “De las Obligaciones” y en específico en el Capítulo V “De las Obligaciones que Nacen de los Actos Ilícitos” que:

Artículo 1910. “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Es necesario mencionar, que dicho precepto no hace referencia a los servidores públicos, sino en general a cualquier individuo.

Recordando que la doctrina acorde a la Ley, considera como fuentes de las obligaciones civiles a los contratos, los cuasicontratos, los delitos y los cuasidelitos.

Siendo así, que el delito como fuente de las obligaciones genera un deber jurídico, que impone a su autor la obligación de reparar los daños y perjuicios engendrando de esta manera a su cargo la responsabilidad civil.

De manera que, cuando el que haya obrado ilícitamente sea un servidor público y que con dicha conducta cause daños y perjuicios este incurrirá en la responsabilidad mencionada contrayendo la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.

Esto es, que el servidor público, en nuestro caso particular el legislador federal que cometa el delito de Tráfico de Influencia, al obrar ilícitamente estará causando daños o quizá perjuicios al particular, o sea, al sujeto pasivo del delito de manera que, si este último demanda al servidor público para que se finque la responsabilidad mencionada se establecerá en todo caso a través de la sentencia correspondiente la obligación de restablecer las cosas al estado que tenían antes de la comisión del ilícito, o bien, la obligación indemnizatoria al entregar al perjudicado una determinada cantidad de dinero.

Pero, para determinar que efectivamente el servidor público o cualquier individuo ha incurrido en responsabilidad civil es necesario demostrar que con dicha conducta se causan daños y perjuicios al sujeto pasivo, toda vez que aún cuando se cometa el hecho ilícito, si no se causan daños y perjuicios la norma señala que no existe responsabilidad civil, por lo que el afectado no puede demandar civilmente,

pudiendo sólo impugnar la resolución que recaiga al negocio jurídico a través de los medios de impugnación correspondientes.

Se entiende por *daño*, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación (artículo 2108 del Código Civil Federal).

Y por *perjuicio*, la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación (artículo 2109 del Código Civil Federal).

Por lo que, si como dijimos con el acto ilícito no se causan daños o perjuicios al particular, éste puede impugnar tales actos mediante recursos, medios de defensa, juicios o procedimientos que las leyes señalen para nulificar o revocar las resoluciones, pero no a través de la vía civil.

Con lo que se concluye, que la comisión del Tráfico de Influencia por parte de los legisladores, también incurre en responsabilidad civil siempre y cuando con dicha conducta se causen daños o perjuicios al particular, es decir, al sujeto pasivo del delito, entonces sólo así, el Diputado o Senador, tendrá la obligación de reparar o indemnizar al afectado. Haciendo valer esta responsabilidad a través del procedimiento civil correspondiente realizado desde luego por el órgano jurisdiccional respectivo.

En resumen, diremos que la comisión del delito de Tráfico de Influencia genera los cuatro tipos de responsabilidad.

En primer término y sin lugar a dudas se incurre en responsabilidad penal, en virtud de que tal conducta al encontrarse tipificado como un delito en las leyes penales, y establecer sanciones al respecto, el servidor público que adecua su conducta a dicho tipo penal incurre indudablemente en este tipo de responsabilidad siendo dable iniciar el procedimiento penal correspondiente a fin de establecer la sanción respectiva.

Incurre así mismo, en responsabilidad política, porque tal conducta redundará en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, lo anterior en razón de que el servidor público, Diputado o Senador descuida su actividad Legislativa al dar prioridad a la gestión de otros negocios a favor de particulares y no a las funciones de gobierno encomendadas, de manera que esto ocasiona un trastorno en el funcionamiento normal de nuestras instituciones, por lo que es procedente fincar dicha responsabilidad a través del Juicio Político.

De igual manera, incide en responsabilidad administrativa, debido a que la adecuación de la conducta del legislador al tipo penal del artículo 221 del Código Penal Federal transgrede los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Y finalmente consideramos que con la comisión de tal delito se origina también la responsabilidad civil, en razón de que si el hecho ilícito causa daños o perjuicios, el responsable en este caso el Diputado o Senador estará obligado a repararlo, lo anterior de conformidad con el artículo 111 en su párrafo octavo el cual señala que es procedente demandar civilmente a un servidor público acorde al principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”.

Al respecto el artículo 109 constitucional dispone que:

Artículo 109. “...

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

Así mismo, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que:

Artículo 4. “Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turna las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza”.

Esto significa que, es procedente desarrollar de manera simultánea, pero autónoma e independiente, los procedimientos respectivos a fin sancionar la conducta delictiva del servidor público en el caso particular de los Diputados federales y Senadores por la comisión del Tráfico de Influencia, ya que con una sola conducta se incurre en responsabilidad, tanto penal como política, administrativa y civil, esta última en algunos casos.

Ahora bien, los anteriores preceptos no transgreden de ninguna manera, como afirman algunos autores, la disposición contenida en el artículo 23 de la Constitución Federal la cual establece que “... Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito...” el considerar que se desarrollen diversos procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos por la comisión del Tráfico de influencia no significa que se este juzgando dos veces una sola conducta, ya que el artículo transcrito hace referencia el juzgar dos veces, pero por la misma vía por ejemplo, que se desarrollen dos procedimientos penales o dos procedimientos civiles, pero en este

caso no se trata de la realización del mismo procedimiento más de una vez, sino de procedimiento de diversa naturaleza, lo cual se encuentra plenamente contemplado por la propia Ley Suprema, siendo así que no se viola el principio de que no es procedente juzgar dos veces por el mismo delito.

3.2.2 EL DAÑO SOCIAL DEL TRÁFICO DE INFLUENCIA

A primera vista parecería que el daño social que ocasiona el delito de Tráfico de Influencias no tiene relevancia alguna, lo cierto es que, las magnitudes son inimaginables.

Partamos del hecho de que el número de servidores públicos tan sólo en la Ciudad de México se calcula en cientos de ellos y estimando que un sólo caso de Tráfico de Influencia genera un desequilibrio considerable en el normal y adecuado funcionamiento de nuestras instituciones, la práctica reiterada no sólo de uno, sino de estos cientos o miles de funcionarios públicos de todo el país, provoca el colosal desajuste en la estructura de gobierno.

A fin de hacer alusión a la magnitud de tal daño enumeraremos algunos aspectos.

La tipificación del delito en comento se deriva del principio de la incompatibilidad, que en el ámbito del quehacer político, significa el impedimento o prohibición de que un mismo servidor público desempeñe dos o más empleos, cargos o comisiones simultáneamente por demandarlo así el principio de separación e independencia de las funciones del poder político.

La justificación de esta prohibición la encontramos en el hecho de que como inequívocamente reza el evangelio: *“Nadie puede servir a dos amos, pues, aborreciendo al uno amará al otro, o bien, adhiriéndose al uno, menospreciará al otro. No podéis servir a Dios y al dinero”...*

Es por esta razón, que el legislador al desempeñarse en una doble función, se encontrará irremediamente en un conflicto de intereses, por una parte estará su interés personal que en este caso es la gestión o promoción del negocio público a favor de particulares y que evidentemente es ajeno a su empleo, cargo o comisión resultando ésta una actividad ilícita de manera que el conflicto se generará a partir de que materialmente sería imposible que atendiera las dos actividades, es decir, la Legislativa y la gestión de negocios con la misma diligencia.

Siendo así que la primera influirá de manera determinante sobre el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones públicas, esto es, que el legislador al promover o gestionar algún asunto a favor de algún particular, ya sea de manera remunerada o no, caería irremediamente en un conflicto de intereses, porque a fin de responder a tal encargo, en primer término le daría prioridad a éste, descuidando así su actividad Legislativa, lo que se traduce en la existencia de malas leyes o de leyes no acordes a

las necesidades reales de la sociedad, encontrándose viciadas con lagunas, incongruencias e inclusive hasta aberraciones con alto grado de complejidad para ser subsanadas.

O bien, al legislar lo haría de manera tendenciosa buscando beneficiar a su cliente, y ante tales circunstancias nos encontraríamos con normas jurídicas inequitativas y hechas a la medida de cada persona, aún en contra del interés social que es el que debe prevalecer sobre el interés particular.

Por otra parte, si el legislador al ostentarse como tal ante el juzgador, trátase de un juez, magistrado, procurador, o bien, de cualquier servidor público, pero que tenga como funciones, la resolución o tramitación de negocios públicos, es decir, que tengan que ver con la Administración Pública o de manera más específica, con la impartición de justicia, éste ineludiblemente se verá obligado a declinar a favor del legislador y su cliente, por la influencia que sobre su persona y sobre su cargo ejerce.

Porque a pesar de que el Diputado o Senador frente a la autoridad que resuelve, no se acredite como tal con documentación oficial, la influencia se ejerce debido a su calidad de persona pública la cual es reconocida por la generalidad de la población, (debido a los medios de comunicación) bastará entonces para ejercer influencia, la simple comparecencia del legislador ante la autoridad, la mención de su nombre o bien, que un tercero comparezca en representación de aquel, para que el juzgador, como dijimos, resuelva a favor del funcionario público

Esta influencia por la que la autoridad puede resolver a favor del servidor público puede tener como origen diversas causas como son; en pago de algún favor recibido, por amistad, para recibir un beneficio del aquel, o por el contrario surgir como consecuencia de la intimidación, del temor fundado de verse afectado en su empleo e inclusive verse amenazado en su persona o familia.

De lo anterior, se deriva que las resoluciones que se tomen se harán en contravención a los principios de legalidad, imparcialidad y eficacia, motivando así, un trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Lo cual fomentará la corrupción y esto a su vez las agobiantes violaciones en la impartición de justicia, así como, la falta de credibilidad y confianza en las organizaciones gubernamentales mexicanas.

Aunado a lo anterior, en el supuesto de que un legislador, de profesión abogado asuma durante su encargo la defensoría de algún asunto, su contraparte quedará sin protección alguna ante tales actos, por el hecho de que no se encuentra en igualdad de circunstancias ante el juzgador, a pesar de que se cuenta con diversos medios, como el Juicio de Amparo o los Recursos de Apelación, de Nulidad, de Revocación entre otros, para de ser el caso modificar la resolución, sin embargo, ante el influyentismo de los servidores públicos, en nuestro caso específico de los legisladores no existe protección alguna, para el afectado directo por el Tráfico de Influencia, porque además de ser un problema en la esfera jurídica, también lo es en

el ámbito moral, debido a que esta práctica se va arraigando cada vez más, debido a la ineficacia de la regulación actual y a la inoperancia de los sistemas represivos para sancionar tales conductas delictivas.

De manera que no existen medios de defensa para que el afectado y no sólo él sino la sociedad en general puedan exigir de manera coactiva el cumplimiento de las obligaciones a los servidores públicos.

Por lo que, estos daños no sólo son ocasionados cuando el legislador es a la vez litigante, sino también cuando sin serlo, ni ejercer dicha profesión, como menciona el precepto penal, promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a sus atribuciones.

Resumiendo, diremos que los daños ocasionados son:

- > Violación a los principios de legalidad, imparcialidad, eficacia, honradez y lealtad en el servicio público.
- > Descuido de la actividad Legislativa, o bien,
- > Leyes tendenciosas.
- > Corrupción.
- > Falta de credibilidad y confianza en nuestras instituciones.
- > Perjuicio a los intereses públicos fundamentales y de buen despacho.
- > Trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- > Falta de seguridad jurídica.
- > Violación a las garantías individuales.
- > Ausencia de impartición de justicia.

28 Serra Rojas, Andrés. op. cit. pp. 296-297.

CAPÍTULO IV

“EL PODER LEGISLATIVO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE MEXICANA”

4.1 INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Nuestro Sistema Jurídico mexicano acorde al principio de división de poderes o de manera más correcta al de separación de funciones, ha dispuesto en su artículo 49 de la propia Constitución Federal que:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio; en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Ahora bien, uno de los órganos del Supremo Poder, el órgano Legislativo Federal, será objeto de estudio en este apartado.

Así, el artículo 50 de la Ley Fundamental dispone: “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”.

Esto es, que el órgano Legislativo de la Federación o Congreso de la Unión se encuentra integrado por dos Cámaras; una de Diputados llamada también Cámara baja y la de Senadores o Cámara alta, cuyos integrantes son elegidos por la ciudadanía mexicana.

De esta manera se dice que, el Congreso General es un órgano colegiado, y que tal división tiene su razón de ser en el mejor y más eficiente funcionamiento, ya que al encontrarse dividido en dos cuerpos se equilibra su poder evitándose, de este modo el abuso del mismo, porque de lo contrario al concentrarse todas las facultades en uno sólo se caería inevitablemente en una situación de autoritarismo, pero como cada Cámara obedece y atiende a diferentes intereses; la de Diputados a los de la población en general y la de Senadores a los de la población pero de la entidad federativa correspondiente, se equilibra de esta forma el poder político del Estado.

4.1.1 LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Como se puede constatar estas instituciones han subsistido hasta nuestros días, aunque a lo largo de su historia sufrieron modificaciones que han obedecido a los intereses de los gobernantes, al régimen de gobierno, pero sobretudo a las necesidades de cada Estado.

En el caso de nuestro país, la Cámara de Diputados son los representantes del pueblo como se desprende del artículo 51 del ordenamiento en cuestión, al disponer que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación...”.

Lo que nos lleva a inferir que los Diputados representan al elemento humano del Estado que es la población.

4.1.1.1 SU INTEGRACIÓN

El criterio para la elección de Diputados que contempla actualmente nuestro artículo 52 constitucional atiende a dos criterios: el primero son los “Sistemas de demarcación electoral” y el segundo son los “Principios” bajo los cuales se rige dicha elección.

El Sistema de la demarcación electoral se refiere a las “...áreas geográficas específicas, resultantes de dividir el territorio en el que el órgano respectivo tiene jurisdicción, en demarcaciones electorales bien delimitadas, para elegir en cada una de ellas a uno o varios de sus miembros”. (69)

Dentro de este criterio la demarcación territorial se clasifica a su vez en distrito electoral uninominal y en circunscripción electoral plurinominal.

A) El distrito electoral uninominal es “La demarcación electoral en la que se elige a un solo miembro... la Ley previene en su artículo 52, que del total de quinientos Diputados de la Cámara de Diputados, trescientos se elijan mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y en su artículo 53 determina: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados” (70), esta distribución de los distritos electorales se hará atendiendo al último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor a dos Diputados por mayoría.

B) La circunscripción electoral plurinominal es definida como; “La demarcación electoral en la que se eligen varios miembros de un órgano Legislativo... En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, doscientos de sus quinientos Diputados son elegidos en las cinco circunscripciones electorales plurinominales en que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 constitucional se divide al país”. (71)

Ahora bien, el segundo criterio al que nos referíamos al inicio de este apartado es el concerniente a los principios para la elección de los Diputados, estos son el principio de votación mayoritaria y el principio de representación proporcional, en

69 Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. p. 345.

70 ídem.

71 ibidem. p. 346.

México, cada uno de ellos corresponde a una demarcación territorial, el principio de votación mayoritaria en su modalidad de relativa corresponde al sistema de distritos electorales uninominales y el de representación proporcional al de circunscripciones electorales plurinominales, que enseguida procedemos a su explicación.

1. El principio electoral de mayoría “...tiene como punto de partida el supuesto de la imposibilidad de que alguna de las candidaturas contendientes logre unanimidad de votos, por cuya razón propone sea la mayoría de los votos la que resuelva el resultado de la elección, lo cual ha encontrado en la práctica varias modalidades, las cuales son la de mayoría absoluta, la de mayoría relativa y la de mayoría absoluta con segunda vuelta”. (72)

a) El principio de mayoría absoluta “...reconoce como ganadora a la candidatura que obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos. La aplicación de este principio en sistemas bipartidistas no representa mayor problema; en cambio en los pluripartidistas se vuelve impráctica, por la dificultad de que un partido obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos”. (73)

b) El principio de mayoría relativa, de acuerdo con este “... gana el candidato que obtiene el mayor número de los votos válidos emitidos, sea cual fuera el porcentaje de votación alcanzado, habida cuenta que este principio que da sustento al llamado *plurality sistem* anglosajón hace ganar a la candidatura que obtenga aunque sea un voto más que cualquiera otra”. (74)

c) El principio de mayoría absoluta con segunda vuelta, se plantea, “Para contrarrestar los inconvenientes del principio de mayoría absoluta, se plantea con una segunda vuelta electoral... en cuya virtud, cuando en una primera ronda electoral ninguna candidatura obtiene más de la mitad de los votos válidos emitidos, se procede dentro de un breve plazo, a celebrar nueva elección en la que sólo participan las dos candidaturas que hubieren alcanzado las cifras de votación más altas, o, en otra alternativa, en la que participan todas las contendientes, en el entendido que triunfará la que logre el mayor número de votos, lo que implica aplicar en la segunda vuelta el principio de mayoría relativa”. (75)

Una vez visto el principio electoral de mayoría en sus modalidades: absoluta, relativa y absoluta con segunda vuelta, que finalmente puede convertirse en relativa, procederemos ahora a referirnos al principio de representación proporcional.

72 ibidem. p. 349.

73 ibidem. pp. 349-350.

74 ibidem. p. 350.

75 ídem.

2. El principio de representación proporcional, “...entraña el reconocimiento del Estado de la importancia de abrir espacios a las minorías para el ejercicio de las tareas Legislativas, en proporción al número de seguidores; los más rudimentarios son los empíricos, los cuales se basan en consideraciones prácticas y con frecuencia caprichosas; los llamados sistemas racionales u orgánicos, en cambio, se fundamentan en técnicas matemáticas de proporcionalidad” (76), este principio se resume con la frase: “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”. (77)

En nuestro país se adoptó la figura del Diputado por partido al que la doctrina identifica como principio empírico de cuota fija, toda vez que, la Cámara debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como con Diputados de partido provenientes de los partidos de oposición, los cuales, a condición de rebasar un porcentaje determinado de la votación nacional, podían obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de Diputados entre los de mayoría y los partido.

Razón por la que, el artículo 54 de nuestra Ley Suprema señala: “La elección de los 200 Diputados según el principio de representación proporcional y el de asignación por listas regionales, se sujeta a las siguientes bases... II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos Diputados según el principio de representación proporcional... IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios”.

“El sistema de representación proporcional conlleva el empleo de listas de candidatos postulados por los partidos en las circunscripciones plurinominales; la *praxis* electoral distingue entre la cerrada -a su vez, dentro de ésta, una bloqueada y otra no- y la abierta o *panachage*”. (78)

I.- La lista electoral cerrada significa que, “En este tipo de lista, el elector no puede agregar, retirar o sustituir ningún nombre de los incluidos por los partidos en sus respectivas listas de candidatos, lo que establece el monopolio de los partidos en la postulación de candidatos. La lista cerrada admite dos modalidades, toda vez que puede ser, o no, bloqueada”. (79)

a. La lista cerrada y bloqueada “...por cuanto el elector está impedido para variar el orden en que los candidatos aparecen en la lista de cada partido...”. (80)

76 ibidem. p. 351.

77 ibidem. p. 353.

78 ibidem. p. 347.

79 ídem.

80 ídem.

b. La lista cerrada y no bloqueada “En cuya modalidad, la lista se mantiene cerrada, en virtud de que el sufragante no puede sustituir ninguno de los nombres de la lista escogida, sino variar el *orden* original en que aparecen”. (81)

II.- La lista electoral abierta es “...aquella respecto de la cual el elector no sólo puede variar el orden en que aparecen los candidatos de los partidos contendientes sino, también *seleccionar* candidatos de listas diferentes, lo cual se conoce *panachage*, e, incluso, adicionar nuevos candidatos”. (82)

De lo anterior se concluye que; “El sistema mixto, con predominio del principio de mayoría relativa, es el adoptado por México para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, toda vez que 300 curules se asignan de acuerdo a dicho principio y las 200 restantes se disciernen conforme al principio de representación proporcional”. (83)

Al quedar como sigue, artículo 52 constitucional: “La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La totalidad de los Diputados son elegidos cada 3 años, susceptibles de reelección alterna y por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

4.1.1.2 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO

Se les denomina también requisitos de elegibilidad, esto significa que un individuo para llegar a ser legislador no debe encontrarse en alguna de las causales de inelegibilidad, o sea, impedimentos que obstaculicen alcanzar esta calidad.

Por tanto, la situación de elegibilidad “... es el derecho a participar en calidad de candidato en una contienda electoral para ocupar un cargo público al que podrá acceder sólo quien pudiendo ser elegible sale triunfante en los comicios electorales respectivos, o sea, que sólo pueden ser elegibles y, en consecuencia, contender como candidatos en una justa electoral, quienes estén en la condición prevista por la normativa aplicable por reunir los requisitos para ello.

Contrario sensu, se puede entender la inelegibilidad como la situación que impide a una persona, no sólo acceder a un cargo de elección, sino siquiera ser candidato en la liza electoral, por no reunir los requisitos previstos por la normativa aplicable para su elección...”. (84)

81 ibidem. p. 347-348.

82 ibidem. p. 348.

83 ibidem. p. 366.

84 ibidem. p. 166.

Ahora bien, estos requisitos de elegibilidad son aplicados tanto para los Diputados como para los Senadores, pero tratándose de los requisitos para ser Diputado Federal, ellos se encuentran contenidos en el artículo 55 de nuestra Constitución Federal vigente.

Artículo 55. “Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidatos a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas

jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59”.

Las incapacidades señaladas en el artículo 59 del mismo ordenamiento, aluden a la elección de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, tanto propietarios como suplentes con respecto al periodo inmediato posterior al disponer que:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes”.

Existen además de éstas, otro tipo de incapacidades que se refieren a aquellas circunstancias que impiden ocupar el cargo de Diputado o Senador, denominada por la doctrina inhabilidad, en virtud de que, “...-no obstante haber triunfado en los comicios respectivos- es la inhabilidad, entendida como ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, la que puede deberse ya sea a enfermedad, o bien, castigo.

En el caso de enfermedad, si ésta se registra desde antes de la elección, sería causa de inelegibilidad cuando afectare gravemente a las facultades mentales del candidato, mas si no se hubiere detectado o deliberadamente se ocultare, se convierte en inhabilidad una vez elegido el candidato afectado por ella.

... La pena o castigo es otra causa que obstruye la ocupación de una curul en los órganos Legislativos... -por ejemplo, como resultado de Declaración de Procedencia o de Juicio Político-, deviene inhabilidad”. (85)

4.1.1.3 SUS ATRIBUCIONES

Por todos es sabido que el Congreso de la Unión ejerce sus facultades de dos maneras: una mediante el ejercicio conjunto, es decir, sucesivo, primero en una y posteriormente en la otra y de manera separada cuando la misma Constitución Federal les asigna facultades exclusivas que sólo puede conocer una de ellas.

85 ibidem. p.263.

No obstante, un fenómeno reiterado que se presenta, es que suele identificarse o equipararse a los órganos del poder público con su principal función; al órgano Legislativo se le identifica con la facultad Legislativa, al órgano Ejecutivo con la facultad Ejecutiva y al órgano Judicial con la facultad Jurisdiccional, pero esto es incorrecto, ya que las tres facultades son realizadas por los tres órganos, de manera simultánea, aunque lo hacen desde luego atendiendo al principio de separación de funciones, pero también al de coordinación ya que de esta forma, de acuerdo con el primer principio, se impide la concentración o monopolio de todas las atribuciones en un sólo órgano o en un sólo individuo evitándose el abuso del poder y en base al segundo principio mencionado, se logra la ayuda mutua entre los poderes y por ende el mejor desempeño de las atribuciones del Estado.

Ahora bien, haciendo referencia a las facultades del órgano Legislativo de la Federación, estas se encuentran señaladas en diversos preceptos de la Ley Fundamental, las facultades del Congreso General las encontramos establecidas en el artículo 73, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en el artículo 74, las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores en el artículo 76, las facultades que cada una de las Cámaras puede realizar sin la intervención de la otra en el artículo 77 y finalmente las facultades de la Comisión Permanente en el artículo 78.

Por lo que respecta a las facultades del Congreso General, en este apartado sólo mencionaremos las materias que comprende el artículo 73 constitucional:

- Organizacional
- Tributaria
- Económica
- Salud
- Cultural
- Educacional
- Seguridad pública
- Turismo
- Trabajo
- Deporte
- Protección civil
- Insignias nacionales

- Vías generales de comunicación
- Cuerpo consular y diplomático
- Asentamientos humanos
- Creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo
- Amnistías
- Establecimiento de los delitos y faltas contra la Federación

Siguiendo este orden de ideas, veremos ahora las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Artículo 74. “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley;

III. Derogada.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenido o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de

esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Derogada;

VII. Derogada;

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.

4.1.2 LA CÁMARA DE SENADORES

Se considera que la naturaleza u objetivo de los Senadores es la representación de los intereses de los Estados, es decir, del elemento territorial otro de los elementos esenciales de todo Estado moderno.

El orden jurídico establece un número determinado de Senadores por cada Estado y por el Distrito Federal.

4.1.2.1 SU INTEGRACIÓN

El artículo 56 de la multicitada disposición ordena que la Cámara de Senadores se integrara por ciento veintiocho Senadores de los cuales:

a) 64 Senadores (2 por cada Entidad federativa y 2 por el Distrito Federal) son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa.

b) 32 Senadores (1 por cada Entidad federativa y 1 por el Distrito Federal) son asignados a la primera minoría, la cual le corresponde al partido que haya ocupado el segundo lugar en las votaciones de la entidad de que se trate.

c) 32 Senadores (1 por cada Entidad federativa y 1 por el Distrito Federal) son electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, es decir, a partir de la cantidad total de votos para Senadores que cada partido obtenga en todo el país.

La totalidad de los Senadores son elegidos cada seis años, susceptibles de reelección alterna, de conformidad con lo que dispone el artículo 59 constitucional y por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

4.1.2.2 REQUISITOS PARA SER SENADOR

Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección, acorde a lo preceptuado en el artículo 58 constitucional.

4.1.2.3 SUS ATRIBUCIONES

Artículo 76. “Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden

constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitucional General de la República y a la del Estado.

La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. 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 esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuya”.

4.2 LA NECESIDAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA EVITAR EL TRÁFICO DE INFLUENCIA.

Los graves daños ocasionados a la sociedad mexicana por la comisión del delito de Tráfico de Influencia, nos lleva a pensar y reflexionar sobre la urgentísima necesidad de modificar y reestructurar el Orden Normativo actual, a fin evitar dicha comisión o en todo caso, cuando lamentablemente a pesar de los esfuerzos realizados para evitarla se incurra en ella, se esté en posibilidad de dar operancia a los sistemas represivos y sancionar de manera eficaz estas conductas, que de continuar como hasta ahora, se corre el riesgo de convertirse el órgano Legislativo en verdaderas fábricas de Tráfico de Influencia.

En nuestros días es menester limpiar la Función Pública, para hacer pleno el estado de Derecho, en donde prevalezca la legalidad, la adecuada impartición de justicia, el correcto funcionamiento de las instituciones públicas, así como que prevalezca el interés social y de ninguna manera la impunidad, la corrupción, la ilegalidad, dando como resultado injusticia y caos social.

Para lograr tal objetivo no basta con tener leyes idóneas e inclusive perfectas, no es suficiente con que las leyes sean adecuadas a las necesidades de la población, sino que también es imprescindible que se haga efectiva su aplicación, sin tolerar excepción alguna para de esta manera, acabar con dichas conductas que atentan enormemente contra uno de los más preciados derechos, que es la seguridad jurídica.

“La seguridad jurídica para que genere justicia, solo puede darse en un estado de Derecho, fuera de él, existe el peligro de que se desborden las pasiones y en vez de corregir errores, provoque más daño. Por tal razón todos los cambios, todos los programas para combatir la corrupción y la impunidad no deben ser ajenos al Derecho para que éste continúe siendo el medio para la convivencia social.

Para evitar que las frutas podridas contagien a las demás, hay que sacarlas del cesto; para evitar que empleados y funcionarios corruptos generen el mal entre los demás, urge que sin excepción se haga una limpieza real, estricta pero justa, en el personal que labora en todas las dependencias encargadas de procurar o administrar la justicia y establecer los mecanismos eficaces de vigilancia, corrección y sanción para mantener la legalidad y la limpieza”. (86)

Para lograr lo anterior, es necesario en primer término, estar plenamente convencidos de la trascendencia perjudicial de tan lamentable actuación de nuestros servidores públicos para de esta manera generar el interés tanto en la sociedad en general como en los propios legisladores para llevar a cabo reformas reestructurales tanto en nuestra Ley Suprema como en los ordenamientos referentes a la regulación de la obligaciones de dichos funcionarios, en específico en lo que respecta a los legisladores federales, tema central de nuestro estudio.

86 Romero Tequextle, Gregorio. “El Juicio Político y otros temas”. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. División académica de ciencias sociales y humanidades, México, 1995, p. 86.

4.3 PROPUESTA DE REFORMAS

Por lo anteriormente analizado, podemos concluir que la práctica del Tráfico de Influencia es un entramado de vicios sin aparente solución aún, que afecta el desarrollo político, jurídico y social del país.

Sin embargo, a fin de erradicar por completo esta patología o de por lo menos estar en posibilidad de no dejar impune tales prácticas, proponemos:

En primer lugar, dar plena aplicación a la Ley teniendo la convicción de sancionar sin excepción a todo servidor público, aún tratándose del más alto funcionario de nuestro país.

Para lograr tal objetivo, se requiere emprender la tarea de definir las atribuciones del órgano Legislativo Federal para evitar interpretaciones subjetivas que atiendan a intereses personales o partidistas.

Por esta razón, la idea específica que planteamos con el propósito de dejar asentada de manera definitiva cuales son las atribuciones de los legisladores que en cuestión poseen, es la adición de un segundo párrafo al artículo **62** de nuestra Constitución General para que quede redactado en los siguientes términos:

Artículo 62. “Los Diputados y Senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los Diputados y Senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

De igual forma, los Diputados y Senadores propietarios, durante el tiempo de su encargo, tampoco podrán desempeñar a favor de particulares, empleo, cargo o comisión remunerada o no, ajenos a las atribuciones que establece esta Ley, ya sea de manera personal o a través de representante y en la cual su investidura ejerza influencia sobre el servidor público o personal en general, encargado de tramitar o resolver negocios públicos, regla que también deberá ser observada

por los Diputados y Senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio”.

Así mismo, se considera que el estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables y respetuosos de su función, este cumplimiento no se da cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando no existen instrumentos que pueden castigar la inobservancia de la Ley, haciéndose irrefrenable la impunidad.

Cabe mencionar, que la adición que proponemos al artículo **62** de nuestra Ley Fundamental, tendría en todo caso su exigibilidad, a través de los procedimientos respectivos para fincar responsabilidad penal, política, administrativa y civil.

De ser así, el último párrafo del artículo **221** del Código Penal Federal plantea que la sanción aplicable por la comisión de tal ilícito consiste en “... de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”, por lo que toca a su responsabilidad penal.

Respecto a la responsabilidad política, se incurre en ella, porque la comisión del delito en estudio ocasiona perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, en específico al motivar el trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, es procedente así, también instaurar dicho procedimiento para fincar responsabilidad y en su caso aplicar las sanciones correspondientes que consisten en destitución del cargo e inhabilitación.

De igual manera, es procedente fincar responsabilidad administrativa por faltar a los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia principios rectores en el servicio público.

En razón de que, los funcionarios públicos son responsables de su conducta ante el pueblo mexicano por ser instrumentos del poder del Estado y más aún tratándose de los legisladores quienes son representantes directos del pueblo y como tales, el mismo puede y debe exigir que su actuación se guíe conforme al bien común, porque el poder no les es inherente, no les pertenece, sino que es a través del sufragio libre, secreto y directo que son investidos con este carácter, de manera que al faltar a sus obligaciones y cometer el Tráfico de Influencia los mexicanos nos vemos traicionados por la deslealtad de los legisladores carentes de ética y moralidad.

Como sabemos, la sola expedición de leyes por virtuosas que sean, no acaba con vicios ni prácticas que atentan contra el interés y bien social, pero también consideramos que sin buenas leyes no se tienen los medios para alcanzar este objetivo.

Por lo que, estimamos que nuestra propuesta ayudaría en gran medida a erradicar de la Función Pública este vicio intolerable.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En la época prehispánica se puede hablar ya, de una naciente actividad Legislativa, la cual fue ejercida predominantemente por emperadores, pero también por sacerdotes, militares e inclusive algunos comerciantes, prueba de ello lo encontramos en los diversos códigos hallados, principalmente en las compilaciones de Derecho Azteca que muestran una verdadera normatividad con fuerza coercitiva en materias Penal, Civil o Mercantil, aunque al no existir una auténtica división de funciones públicas, es imposible encontrar en sus diversos ordenamientos la prohibición de la práctica del Tráfico de Influencia o de algo parecido a ello.

SEGUNDA. Como consecuencia del encuentro de dos mundos las diversas instituciones prehispánicas no fueron erradicadas del todo, sino que se dio un fenómeno de amalgamación entre éstas y las instituciones españolas, en esa etapa el primero en asumir la función Legislativa fue Hernán Cortés, mediante la creación de la Capitanía General en la Villa Rica de Veracruz, la cual fue sustituida por gobernadores y más tarde éstos por Audiencias, en las cuales se desarrolló dicha función a través de los denominados oidores.

TERCERA. En la Nueva España se crearon 3 niveles de organización gubernamental, el primero denominado central-peninsular con sede en España integrado por el Rey, sus Secretarios, el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y el Real Patronato; el segundo llamado gobierno central-novohispánico radicado en la Nueva España constituido por el Virrey, la Real Audiencia y, finalmente, el gobierno central-provincial constituido por los Gobernadores, Corregidores, Alcaldes y Mayores. La función Legislativa en esa época correspondía a casi todas las autoridades existentes tanto las radicadas en la metrópoli como en la Nueva España, debido a que se encontraban plenamente facultadas para emitir cualquier tipo de disposición encaminadas a conducir la vida social, política y jurídica de la colonia.

A pesar de que existía esta amplia facultad podemos apreciar la existencia de ciertas prohibiciones o medidas para asegurar el mejor desempeño de la misma, tales como evitar inmiscuirse en asuntos que no fueran materia de su conocimiento o aquellos en los que tuvieran algún interés personal en la resolución de determinada cuestión, realizar visitas sociales a sus súbditos, recibir dádivas, presentes o dinero en préstamo, o bien, sostener acuerdos de tipo personal con otras autoridades, esto último, a nuestra consideración, lo podemos equiparar con la prohibición del Tráfico de Influencia aunque no bajo la forma como lo concebimos actualmente.

CUARTA. En la época independiente se da un cambio radical en la organización política y jurídica, al promulgarse distintos ordenamientos, con el objeto de lograr el bienestar del pueblo mexicano, ejemplo de ello lo encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, la Constitución promulgada en 1824, las Bases Constitucionales de 1835, las Bases Orgánicas de 1843, la Constitución de 1857 y la Constitución vigente 1917.

QUINTA. Con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana mejor conocido como Constitución de Apatzingán de 1814, surge el primer antecedente del órgano Legislativo en nuestro país, bajo la denominación de Supremo Congreso integrado éste únicamente por Diputados, elegidos uno por cada provincia, pero cuya figura se asemejaba más a la del Senador actual, por ser elegidos no en base al número de la población, sino conforme a la división territorial, entre sus impedimentos destacan el no asumir dos funciones simultáneamente, lo que de alguna manera equiparamos a la prohibición actual del Tráfico de Influencia.

SEXTA. En la Constitución promulgada en 1824, en la que se establece el federalismo, la actividad Legislativa se desarrolla bajo el nombre de poder Legislativo, el cual quedo integrado por Diputados y Senadores, se dispuso que la figura del Diputado representaría al pueblo y la del Senador a las entidades federativas se determino asimismo para ellos claramente, sus atribuciones y obligaciones, contemplándose entre éstas últimas la prohibición de asumir distintos cargos simultáneamente, prohibición que se encontró presente en las subsecuentes disposiciones, tanto en el ordenamiento promulgado en 1835, como el de 1843, 1857 y en la Constitución elaborada en 1917.

SÉPTIMA. En los órganos Legislativos tanto de Estados Unidos de América como de España, Francia, Italia y Alemania encontramos un elemento común, el cual a pesar de las diferentes formas de Estado y de gobierno que tienen cada uno de ellos, en sus Constituciones generales se encuentra contemplado acertadamente el principio de incompatibilidad de funciones, o sea, el impedimento de ocupar dos o más cargos simultáneamente tanto de la Administración Pública como a favor de particulares, comparable esta impedimento con el delito de Tráfico de Influencia tipificado en el ordenamiento penal mexicano.

OCTAVA. El poder soberano del Estado es ejercido por diversos órganos y más específicamente, por individuos, debido a la imposibilidad de hacerlo directamente, en virtud de que ser una persona moral. Dichos órganos tienen encomendadas las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial acorde al principio de separación de funciones creado por Montesquieu, con el propósito de evitar la concentración de poder en un solo hombre, debido a que es un fenómeno inevitable que todo individuo investido con éste tiende a abusar del poder conferido llegando sólo hasta donde encuentra límites; y para evitar tal abuso surge el principio referido fungiendo como un sistema de frenos y contrapesos, sin embargo, en nuestros días esta división no es tan rígida, sino que da cabida a la flexibilidad, es decir, a la cooperación entre los distintos órganos, de manera que tales funciones son ejercidas por los tres órganos de forma indistinta.

NOVENA. Los individuos que prestan sus servicios al Estado reciben el nombre de servidores públicos los cuales ocupan un lugar en la estructura gubernamental, asumiendo funciones de decisión y mando, poseen además las características de incorporación, regularidad de la relación, retribución,

sometimiento al Derecho Administrativo. Sin embargo, puede ocurrir que los servidores públicos incumplan sus obligaciones dando origen a la responsabilidad política, administrativa y penal, incurriendo de esta manera, en conductas ilícitas como es el Tráfico de Influencia.

DÉCIMA. El delito de Tráfico de Influencia, en el ámbito federal, se encuentra tipificado en el artículo 221 del Código Penal Federal, consiste en la prohibición de que un servidor público promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión por sí o por interpósita persona, así como la prohibición de que cualquier persona promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión de negocios público ajenos a las responsabilidades del propio servidor público, por tanto, esta conducta da origen a la responsabilidad penal.

DÉCIMA PRIMERA. Para fincar responsabilidad penal a los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal penal, es necesario llevar a cabo el procedimiento de Declaración de Procedencia, en virtud de que tales individuos de acuerdo con el artículo 111 de la Ley Fundamental y con las disposiciones locales, gozan de esta protección que la Ley confiere a los altos empleados del Estado para evitar que sean sometidos directamente a procedimiento penal sin la previa autorización de las Cámaras de Diputados, esta figura tiene como fin proteger no a la persona en sí, sino el ejercicio de la Función Pública, y evitar así que se inicie un proceso penal en su contra que impida el normal desarrollo de las funciones públicas.

DÉCIMA SEGUNDA. La Declaración de Procedencia es la resolución que emiten las Cámaras de Diputados federal o locales, la cual tiene su fundamento en la Constitución Federal, en las Constituciones locales, así como en las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el propósito de que dichos servidores públicos queden separados o suspendidos temporalmente de su empleo, cargo o comisión a fin de que el Ministerio Público federal o local pueda ejercitar acción penal en su contra para que de encontrarse comprobado el cuerpo del delito y acreditada la responsabilidad, el órgano Jurisdiccional federal o local dicte la sentencia correspondiente al delito de que se trate. El ámbito de competencia federal o local no se determina en base a la calidad de los servidores públicos, es decir, si se trata de funcionarios federales o locales, sino al tipo de delito, esto es, si se trata de un delito del orden federal o local.

DÉCIMA TERCERA. La comisión del delito de Tráfico de Influencia también faculta a las autoridades competentes a fincar responsabilidad política, en virtud de que dicha actuación ocasiona perjuicio de los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, en específico al provocar un trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, razón por la cual procede someter al servidor público (legislador) a Juicio Político, en virtud de que esta responsabilidad nace como consecuencia de la comisión de actos que lesionan gravemente las instituciones políticas del país independientemente de que constituyen delito de acuerdo con las leyes penales siendo así, que las sanciones

aplicables con respecto a la responsabilidad política son la destitución y/o inhabilitación de uno hasta veinte años.

DÉCIMA CUARTA. La responsabilidad administrativa en que incurre también, el legislador al perpetrar el delito de Tráfico de Influencia se debe al incumplimiento de los principios que debe observar en el desempeño de sus funciones siendo estos pilares de nuestro Estado de derecho la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia prescritos tanto en Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debido a que al desempeñar cargos simultáneos tanto de la Federación como a favor de particulares se suscitan intereses en conflicto desencadenando así vicios alejados por completo de tales obligaciones, siendo así que las sanciones aplicables serán apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación las cuales se impondrán de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

Se determina así que el daño social ocasionado por el delito en cuestión, tiene magnitudes inimaginables, la tipificación de éste tiene su fundamento en el principio de incompatibilidad de funciones, debido a que de no ser cumplido se estará cayendo irremediabilmente en un conflicto de intereses, ya que como señala el proverbio no se puede servir a dos amos porque con alguno incumplirá su cometido, de manera que los daños específicos provocados por el legislador al cometer Tráfico de Influencias son: descuido de su actividad Legislativa lo que se traduce en leyes malas o en leyes no adecuadas a las necesidades reales del país, o bien al desarrollar esta función lo hará de manera tendenciosa, es decir, beneficiando a su cliente de manera que las leyes que expida se hará a la medida de cada persona, lo cual se aleja por completo de los principios básico de legalidad, imparcialidad y eficacia, motivando un trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, lo que se traduce en corrupción y esto a su vez impunidad y como consecuencia la falta de credibilidad, seguridad jurídica y confianza en nuestras organizaciones.

DÉCIMA QUINTA. Es necesario reformar nuestras leyes, en específico la Constitución Política y evitar a toda costa que el órgano Legislativo mexicano, se convierta en una verdadera fábrica de Tráfico de Influencias, para lo cual se debe adicionar el artículo 62 en forma expresa la prohibición de que los Diputados y Senadores propietarios durante el tiempo de su encargo, tampoco podrán desempeñar a favor de particulares, empleo, cargo o comisión remunerada o no, ajenos a las atribuciones que establece esta Ley, ya sea de manera personal o a través de representante y en la cual su investidura ejerza influencia sobre el servidor público o personal en general, encargado de tramitar o resolver negocios públicos, regla que deberá aplicable a los suplentes cuando están en funciones.

BIBLIOGRAFÍA

ARNÁIZ AMIGO, Aurora. "Derecho Constitucional Mexicano". 2a. ed. Ed. Trillas. México. 1990. pp. 583.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "Régimen Jurídico del Servidor Público". 3a. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. pp. 324.

ARTEAGA NAVA, Elisur y Laura Trigueros. "Derecho Constitucional". vol. 2. Ed. Harla. México. 1996. pp. 99.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. "Derecho Constitucional (La crisis de las estructuras políticas en el mundo)". Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1979. pp. 573.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 15 ed. Ed. Porrúa. México. 2002. pp. 1084.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. "Derecho Constitucional". Ed. Harla. México. 1990. pp. 559.

CARBONELL, Miguel. "Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México". 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1999. pp. 291.

CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". 8 ed. Ed. Porrúa. México. 1990. pp. 317.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. "Derecho Electoral en México, Introducción General". Ed. Trillas. México. 1999. pp. 336.

COSIO VILLEGAS, Daniel. "La Constitución de 1857 y sus críticos". 4 ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. pp. 161.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 211.

_____ "Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso". 6 ed. México. Ed. Porrúa. 2003. pp. 306.

DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga Islas. "Análisis Lógico de los Delitos contra la Vida". Ed. Trillas. México. 1982. pp. 223.

DE P. MORENO, Antonio. "Derecho Penal". Ed. Porrúa. México. 1968. pp. 270.

DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. "Manual de Historia del Derecho Indiano". 2a. ed. Ed. McGraw-Hill. México. 1998. pp. 398.

FAYA VIESCA, Jacinto. "El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal". Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 340.

FERNÁNDEZ FREDES, Francisco. "La Formación de Leyes, Elementos de Técnica Legislativa". Ed. Cajica S.A. México. 1998. pp. 90.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. "Poder Legislativo". Ed. Porrúa. México. 2003. pp. 410.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado". 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 2001. pp. 1073.

GALLO, Miguel Ángel. "Introducción a las Ciencias Sociales (1) Bachilleres", 2 ed. Ed. Ediciones Quinto Sol. México. 1996. pp. 132.

GALVÁN RIVERA, Flavio. "Derecho Procesal Electoral Mexicano". Ed. McGraw-Hill. México. 1997. pp. 586.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. "Legislar quién y cómo hacerlo". Ed. Noriega. México. 2000. pp. 219.

GARZA GARCÍA, César Carlos. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. McGraw-Hill. México. 1997. pp. 406.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. "Teoría Política". 10a. ed. Ed. Porrúa. México. 1996. pp. 696.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. "Programa de Derecho Constitucional". México. Ed. Noriega. 2003. pp. 314.

HAURIOU, André y otros. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". 2a. ed. Ed. Ariel. España. 1980. pp. 1100.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. "¿Hacia un nuevo Federalismo?". 1a. reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. pp. 296.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel. "Derecho Político Mexicano". Ed. Trillas. México. 1991. pp. 746.

MOTO SALAZAR, Efraín. "Elementos de Derecho". 41 ed. Ed. Porrúa. México. 1996. pp. 452.

PACHECO PULIDO, Guillermo. "Juicio Político, Declaración de Procedencia, Responsabilidad Administrativa". México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, 1998, pp. 151.

PALLARES, Eduardo. "¿Qué es una Constitución?". Ed. Eduardo Fontamara S.A. México. 1994. pp. 67.

POLO BERNAL, Efraín. "Manual de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa. México. 1985. pp. 383.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. "Derecho Político Electoral, Doctrina, Sistema Jurídico, Guía de consulta, Compilación Legislativa y Propuesta de Reforma". 3a. ed. Ed. Porrúa. México. 2001. pp. 627.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. "Teoría del Estado". 31 ed. Ed. Porrúa. México. 1999. pp. 531.

QUIROZ ACOSTA, Enrique. "Lecciones de Derecho Constitucional I". Ed. Porrúa. México. 1999. pp. 443.

RABASA, Emilio. "La Constitución y la Dictadura". 7 ed. Ed. Porrúa. México. 1990. pp. 246.

RIOS ELIZONDO, Roberto. "El Acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1975. pp. 446.

ROMERO TEQUEXTLE, Gregorio. "El Juicio Político y otros temas", Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades. México. 1995. pp. 175.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. "Primer Curso de Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 506.

SAYEG HELÚ, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano, La Integración Constitucional de México (1808-1988)". 1a. reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. pp. 1024.

_____ "El Poder Legislativo Mexicano". Ed. Trillas. México. 1991. pp. 410.

SCHMITT, Carl. "Teoría de la Constitución". Editora Nacional. México. 1981. pp. 457.

SENADO DE LA REPÚBLICA. "La Restauración del Senado 1867-1875". Ed. Herrero Hnos. S.A. México. 1985. pp. 559.

SERRA ROJAS, Andrés. "La Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría General del Estado". México. 1985. pp. 559.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo. "Sistemas Jurídicos Contemporáneos". 4 ed. Ed. Porrúa. México. 2003. pp. 322.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "Historia del Derecho Mexicano". 6 ed. Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 200.

TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. 34 ed. Ed. Porrúa. México. 2001. pp. 648.

_____ “Leyes Fundamentales de México 1808-1998”. 21 ed. Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 1179.

VALADÉS S. Clemente. “El Juicio Político, La Impunidad, Los encubrimientos y otras formas de opresión”. Ediciones Coyoacán. México. 2000. pp. 212.

ZINK, Harold. “Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno”. Ed. Libreros Mexicanos Unidos. México. 1965. pp. 1010.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente al 2006.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL.
- CÓDIGO CIVIL FEDERAL.
- ELEMENTOS CONSTITUCIONALES ELABORADOS POR IGNACIO LÓPEZ RAYÓN.
- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA 1814.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1824.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

INTERNET

<http://www.camaradediputados.gob.mx/>

A N E X O S

Las acusaciones contra Diego Fernández de Cevallos

El senador panista Diego Fernández de Cevallos ha sido acusado desde hace varios años por sus opositores de incurrir en tráfico de influencias por participar en diversos litigios:

Caso Punta Diamante

El 30 de agosto de 1996 Roberto Campa, líder del PRI en el DF, denunció que Diego Fernández de Cevallos fue favorecido por Carlos Salinas de Gortari con un terreno en el desarrollo turístico Punta Diamante, en Acapulco.

El panista alegó que su presencia en esos predios era de años anteriores de que Carlos Salinas fuera Presidente de México.

Sin embargo, según testimonios oficiales, Diego recibió el terreno como indemnización por parte de la empresa paraestatal Promotora Turística de Guerrero un mes antes de que José Francisco Ruiz Massieu concluyera su administración, el 1 de abril de 1993.

Caso Jugos del Valle

Al parecer el bufete de abogados de Fernández de Cevallos, asesoró en 2001 a esa empresa en un amparo en el que declaró inconstitucional el cobro de IVA por la venta de jugos de frutas.

La SHCP le devolvió al menos mil 600 millones de pesos a Jugos del Valle; no obstante, años después la Suprema aclaró que el IVA no debe devolverse a las empresas, ya que no son ellas quien paga el IVA, sino los consumidores finales.

Caso Banco del Atlántico

La señora Celia Reyes, viuda de Michoacán, ganó en dos ocasiones instancias de tribunales del Distrito Federal en un juicio contra el Banco del Atlántico, quien debía de pagarle más de 440 mil millones de pesos por un pagaré pactado en 1988.

Un tribunal federal, como instancia final, echó abajo las pretensiones de Celia Reyes en una controvertida sentencia. Poco tiempo después, el propio Fernández de Cevallos mencionó que había litigado ante los magistrados en favor del banco.

Caso Ramos Millán

Extraoficialmente Fernández de Cevallos litigó a favor de los herederos de Gabriel Ramos Millán, para obtener una indemnización por la expropiación ilegal de 34 hectáreas en Santa Ursula. Los Ramos demandaron por daños y perjuicios a María Teresa Herrera y Florencio Salazar.

El Gobierno anunció en junio de 2003, un plan para pagar la deuda con los Ramos en anualidades de 30 millones de pesos, lo que implica un compromiso de pagos durante 40 años.

Caso Santa Fe

En abril de 2003, Andrés Manuel López Obrador, acusó a Diego Fernández de Cevallos de lucrar con bienes públicos al defender a particulares en litigios contra su administración.



pretendía utilizar para su programa de vivienda.

Caso Grupo Financiero Anáhuac

Diego Fernández de Cevallos representó en 1996 los intereses de Jorge Hurtado, sobrino del ex Presidente Miguel Alemán y dueño del grupo financiero, luego de que éste fue intervenido por la CNBV ante un presunto intento de Carrillo Fuentes, el "Señor de los Cielos", para adquirirlo.

El fiscal Mariano Herrán informó que la compra de más del 20 por ciento de las acciones del Grupo permitió a la organización de Carrillo Fuentes lavar unos 400 millones de pesos; sin embargo, deslindó a Fernández de Cevallos de los tratos con el narco.

Las notas que se reproducen a continuación fueron tomadas de los siguientes medios:

El Universal • La Jornada • Reforma
Milenio Diario • Excélsior • El Heraldo de México
Unomásuno • Novedades • El Sol de México • El Día

OPINIÓN

LA INDEMNIZACIÓN A CLIENTES DE DIEGO FERNÁNDEZ, IMPAGABLE

Andrea Becerril y Roberto Garduño, La Jornada, página 1-3, jueves 11 de julio de 2002

¿Quién fue el que valuó en mil 214 millones de pesos los terrenos expropiados que eran propiedad de los herederos de la familia Ramos Millán y suma que supuestamente deberá pagar la SRA a Gabriel Ramos Millán Fernández albacea de la misma, de la cual a los abogados panistas les correspondería el 50 por ciento?

Esa pregunta, que va y viene entre la Cámara de Diputados y las Secretarías de la Reforma Agraria y de Hacienda en relación al litigio ganado por el bufete jurídico en el que son socios el senador Diego Fernández de Cevallos y el ex procurador general de la República, Antonio Lozano Gracia, empieza a causar escozor.

Sobre todo, después de que el líder de los senadores del PRD, Jesús Ortega Martínez, declaró que sería injusto cubrir el pago que se reclama porque, a su parecer, esos terrenos están sobrevaluados, al demandar que se haga una investigación a fondo sobre el procedimiento mediante el cual se fijó tan elevado monto y conocer "quién determinó y por qué se resolvió pagar mil 214 millones de pesos por una cantidad de hectáreas francamente muy pequeña y que por supuesto no los vale".

Indignado, Ortega Martínez preguntó y se respondió: "¿Hubo influencias políticas?: por lo que veo sí, y eso debe investigarse a fondo", al anunciar que el PRD estará pendiente del asunto para no permitir que se afecte el interés del Estado.

Propuso encontrar una solución, como que la resolución de la Corte pueda cumplirse no pagando los mil 214 millones sino "entregándole a los afectados, en especie, es decir, otros terrenos que tengan más o menos el mismo valor, pero el verdadero, no el ficticio, y de esa manera resarcir el daño, como se ha hecho en otras ocasiones".

Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y también de la Mesa Directiva del Senado, Fernández de Cevallos dijo ser muy respetuoso de las decisiones que tomen sus adversarios y que estará muy atento al juicio político que emprendan en su contra e incluso, les deseó que "ojalá tengan éxito", aunque, dijo, "tal vez les hace falta contratar abogados litigantes serios, que sepan de lo que están hablando".

“LA RED”

Guillermo Prieto, El Sol de México, página 30, jueves 11 de julio

... Acción Nacional acaba de emitir su propio código. Pero adquiere mayor relieve por dos cuestiones fundamentales. Una, los múltiples escándalos en que se han visto envueltos connotados militantes blanquiazules, comenzando por el coordinador de la bancada panista en el Senado, luego de haberle ganado millonario litigio a la Secretaría de la Reforma Agraria. Dos, el perfil del maestro seleccionado.

Diego Fernández de Cevallos no comenzó con el pie derecho a recorrer el camino de la ética y la moral que podría posicionarlo de cara a las elecciones presidenciales del 2006. Si sus adversarios, tanto los de dentro del gabinete como los que se encuentran incrustados en las estructuras panistas, no se pasan a otras filas internas en los próximos cuatro años, es seguro que al menos no se contarán entre los más entusiastas apoyadores del Jefe. Y es que así como Diego derrotó en los tribunales a la Secretaría de la Reforma Agraria foxista, también se ha dado el lujo de presumir que ganó otro juicio en el que evita que al Banco Atlántico-Bital le ocurra exactamente lo mismo, pero en este caso contra la viuda Celia Reyes Lujano. La pregunta es en dónde empieza la ética y cuándo el bolsillo la vence transformando a su bufete en una fábrica de influencias políticas, legislativas y judiciales.

CHANTAJES

Editorial, *Diario de México*, página 2, jueves 11 de julio

La magnitud del daño cometido contra el patrimonio nacional que implica el fallo promovido gracias a la acción litigante de Diego Fernández de Cevallos, en contra de la Secretaría de la Reforma Agraria, demuestra la fragilidad de la estructura legal que permite la acción reguladora del Estado dentro de la economía para procurar un desarrollo equitativo conforme al ideal revolucionario que impulsa a la Carta Magna. Claro que el proceso de demolición de dicha facultad se inició desde el alemanismo, cuando se aprobó el amparo agrario en contra de decretos expropiatorios del Presidente dentro de la propia Reforma Agraria. Ahora, se ha demandado la destitución del secretario de Hacienda y de la de la Reforma Agraria por no proceder al pago inmediato de la multimillonaria indemnización en favor de los terratenientes favorecidos por el litigio. El proceso de acumulación privada de los bienes públicos y del capital se acelera con leyes aberrantes y el privilegio al poderoso.

OTRO PAÍS

Tomás Tenorio, *La Crónica de Hoy*, página 3, jueves 11 de julio

La ética del nuevo gobierno

El presidente Vicente Fox dijo el martes por la tarde que en su gobierno han sido abandonadas las prácticas que habían "dejado mal parada a la ética de la vida pública", pues desde el principio comprometió a sus colaboradores a cumplir un código de ética.

Es improbable que el Presidente ignorara que sus palabras sobre la ética serían interpretadas como un machucón al Jefe Diego, por cierto integrante del mismo partido de Fox.

Si las declaraciones en efecto tuvieron ese propósito, tiene razón el Presidente. El litigio que Fernández de Cevallos como abogado ganó contra la Secretaría de la Reforma Agraria — por cuyos servicios profesionales recibiría hasta 600 millones de pesos— supone un evidente tráfico de influencias y conflicto de interés.

¿A quién, pues, se refirió el Presidente?

LA INDEMNIZACIÓN A CLIENTES DE DIEGO FERNÁNDEZ, IMPAGABLE

Andrea Becerril y Roberto Garduño, *La Jornada*, página 1-3, jueves 11 de julio de 2002

Senadores de todas las fuerzas políticas consideraron "impagable" la indemnización de mil 214 millones de pesos del gobierno federal a clientes de Diego Fernández de Cevallos, y advirtieron que debe prevalecer el interés colectivo sobre el particular y buscar un arreglo antes de que se llegue al extremo de cesar a los secretarios de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Reforma Agraria (SRA).

"Habría que revisar un fallo judicial de esa naturaleza, porque no es posible que a los ejidatarios de San Salvador Atenco se les proponga pagar a siete pesos el metro cuadrado, mientras que en la resolución contra la SRA se fijó en cerca de 4 mil pesos el metro cuadrado de terreno. Hay una desproporción y una irracionalidad en todo esto que hace imposible el cumplimiento de esa sentencia", comentó el senador panista César Jáuregui Robles.

Pidió cordura a las partes, porque la destitución de dos miembros del gabinete de Vicente Fox no sólo pondría en riesgo al gobierno federal sino al Estado mexicano en su conjunto.

En entrevistas por separado, el coordinador de los senadores del PRD, Jesús Ortega, hizo un llamado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a revisar el expediente de los sucesores de Gabriel Ramos Millán contra la SRA, porque hay dudas de posible tráfico de influencias, y el priísta Fidel Herrera advirtió que sería "un golpe de Estado técnico a la Constitución" que se llegara a destituir a los titulares de la SHCP y de la SRA.

Al respecto, Jáuregui -vicepresidente de la mesa directiva del Senado- dijo que los poderes de la Unión están en una disyuntiva y se debe buscar el justo medio, porque si bien en un estado de derecho debe preponderar el estricto cumplimiento de las resoluciones judiciales, al cubrir un pago de mil 214 millones de pesos a un particular se afecta el erario y se lesiona a la sociedad en su conjunto.

"Por eso es necesario que ya agotados todos los recursos legales, haya cordura entre las partes. Ese es el exhorto público que yo haría, de lo contrario seguiré el denuesto o la sanción pública sobre los personajes involucrados. Ya hemos visto cómo se ha afectado a un litigante y a una familia que recibió el fallo favorable."

Asimismo, el senador panista Javier Corral dijo que considera "impagable" la indemnización exigida a la SRA y propuso buscar algún mecanismo alternativo para que el Estado enfrente la obligación que le demanda la Corte, sin lesionar el interés de las mayorías.

En tanto, Jesús Ortega demandó "de manera respetuosa" a la SCJN que se revise si el procedimiento por el que se determinó pagar una indemnización millonaria a los herederos de Gabriel Ramos Millán fue el adecuado, toda vez que hay dudas razonables en torno a la sentencia. "Me parece que hay un conflicto de intereses. Revisemos otros antecedentes y no hay un caso así. Basta ver cuánto se pagó por sus tierras a otros ejidatarios de Santa Ursula Coapa. Cuando menos hay dudas de que hubo influencias políticas de por medio en esa resolución."

El priísta Fidel Herrera comentó que de darse el cese de los secretarios Francisco Gil Díaz y María Teresa Herrera Tello, el Poder Judicial estaría generando "un golpe de Estado técnico a la Constitución".

Pero la propia Carta Magna, en su artículo 107, otorga a los funcionarios la posibilidad de defenderse, bajo la consideración de que no hay recursos financieros para liquidar la indemnización a los clientes del senador Fernández de Cevallos, agregó. "Hay antecedentes, la justicia debe atender el interés colectivo, no el particular. Creo que la autoridad debiera recurrir a la Constitución y expresar eso al Poder Judicial."

Herrera Beltrán destacó que además de que sólo la Cámara de Diputados puede autorizar recursos presupuestales a las dependencias, el Poder Judicial debe considerar que hay más de 400 expedientes de campesinos de núcleos ejidales con indemnizaciones pendientes.

"Hay una larga lista y el Congreso no sólo tendría que proveer los recursos para la liquidación de una obligación de gobierno. Aquí hubo una protección de amparo, pero el Ejecutivo no tiene recursos, partida ni disponibilidad. Entonces sostengo que estamos en el caso del artículo 107, de imposibilidad jurídica y material para cumplir con una obligación a particulares".

Recalcó que mientras los gobiernos priistas fueron eficaces en defender los intereses de la sociedad, "el nuevo gobierno no ha sido capaz de defender los intereses de la colectividad". Consideró que se debe ver con mucho cuidado el caso e investigar por qué las autoridades de la SRA no actuaron a tiempo, ya que este asunto puede sentar un precedente para la vida política del país.

Contra lo imposible no hay obligación, dice la SRA

La Dirección Jurídica de la Secretaría de la Reforma Agraria informó que enfrenta una "falta de presupuesto" para pagar al bufete de Diego Fernández de Cevallos. Recordó que la condena de la Suprema Corte implica el pago de mil 214 millones de pesos, y el presupuesto de la SRA para todo el año es de apenas mil 42 millones de pesos. Contra lo imposible "no estamos obligados", señaló.

INJUSTO, PRETENDER DESTITUIR A DOS SECRETARIOS

José Galán, *La Jornada*, página 1-3, jueves 11 de julio

Información también publicada en *El Herald de México*, página 4

Excélsior, página 1, *El Día*, página 1-3, *El Sol de México*, página 1-20

La prensa, página 7, *Diario de México*, página 3, *Ovaciones*, página 3

Es injusto que pretendan destituir a los titulares de la SRA y la SHCP por no pagar una "excesiva" indemnización a los clientes del abogado-senador Diego Fernández de Cevallos, ya que el Estado no tiene dinero, y si lo tuviera, primero debe destinarse a resolver los problemas de miseria que hay en el país, afirmó Felipe Calderón Hinojosa, coordinador de la fracción panista en la Cámara de Diputados.

Luego de participar en la mesa redonda *La relación Ejecutivo-Legislativo*, organizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, insistió: "no tenemos dinero para todas las obligaciones del Estado, y el poco que haya o se consiga tendrá que ser jerarquizado de acuerdo no sólo con criterios jurídicos o políticos, sino éticos".

La Jornada publicó este miércoles que el presidente de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Vicente Aguinaco, analiza el cese y la consignación de los titulares de la SRA y la SHCP, María Teresa Herrero Tello y Francisco Gil Díaz, "por tratar de eludir la sentencia de la autoridad federal" y no pagar mil 214 millones de pesos a los herederos de Gabriel Ramos Millán, clientes de Fernández de Cevallos.

Calderón insistió en que no se trata de negligencia. "Los funcionarios no son responsables de que no haya dinero o de que el dinero se esté gastando en otras prioridades del Estado. Creo que primero está la atención de muchos problemas nacionales".

-¿Cuál podría ser la solución?

-Creo que debe buscarse en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal que vele por el cumplimiento eficaz de la sentencia, pero teniendo en cuenta que los recursos del Estado son escasos.

MINIMIZA FERNÁNDEZ DE CEVALLOS LAS DEMANDAS DEL PRD

Roberto Garduño y Andrea Becerril, *La Jornada*, página 5, jueves 11 de julio
Información también publicada en Unomásuno, página 1-9, Diario de México, página 4

El presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores, Diego Fernández de Cevallos, tomó a broma la determinación de diputados del PRD de presentar juicio político en su contra y una demanda penal por tráfico de influencias, enriquecimiento y fraude al erario, y recomendó a los legisladores perredistas que contraten "abogados litigantes serios para que sepan de qué están hablando".

Fernández de Cevallos advirtió que seguirá con su trabajo de abogado litigante, sin tomar en cuenta las acusaciones ni responder por la vía jurídica a los señalamientos en su contra. "No serán mis adversarios políticos los que hagan modificar mi conducta, mi comportamiento, ni mi vida. Son mi conciencia y la ley las que determinarán mi proceder, no la maledicencia, la envidia y los desequilibrios psicológicos".

Burlón, comentó que lo que sí le preocupa de las posibles denuncias perredistas es que "el día de mañana no falte quien diga que dentro de las maniobras de que yo era capaz, los induje y los conduje a que hablaran así de mí para resaltar mi trabajo de abogado, mi presencia política, mi condición de litigante. Ojalá piensen el daño que me están haciendo, porque hasta la publicidad en exceso es negativa".

Dijo que está saturado ya de clientes por tanta publicidad -"ojalá no me pidan comisión luego", agregó-. Pero cuando se le preguntó por el litigio que le ganó a la Reforma Agraria y el riesgo de que sean cesados los secretarios de Hacienda y de la SRA por no pagar la indemnización millonaria a sus clientes, Fernández de Cevallos cambió de humor y de tono y se negó a responder. "De ese asunto ya dije todo lo que tenía que decir. No hay ningún comentario adicional."

POR FORTUNA YA VOY DE SALIDA: DIEGO

Ernesto Núñez, *Reforma*, página 5, jueves 11 de julio

En la última etapa de su carrera pública, el senador Diego Fernández de Cevallos aseguró que se va limpio de la política y que no tiene más ambición que cuidar su pasado y su imagen.

En su presentación en un seminario organizado por el PAN y la Organización Demócrata Cristiana de América y jóvenes panistas, en una ponencia expuesta hace una semana, el "jefe" Diego, adelantó que está cerca el fin de su carrera política.

Su concepción de ética

En el ojo del huracán por su actividad como abogado en un caso perdido por la Secretaría de la Reforma Agraria, Fernández de Cevallos expuso en un largo discurso su concepción de la ética, que resumió en seis enunciados.

Destaca uno, en el que recomienda a los jóvenes del blanquiazul asegurarse un modo "honesto" de vivir, y sólo entonces dedicarse a la política, sin depender económicamente de ella.

En otra de sus tesis, señala que el político no debe convertirse en acreedor, en derechohabiente o demandante de todo; sino en oferente y servicial.

PONE EL 'JEFE' EN APRIETOS A SU PARTIDO

Ernesto Núñez, Reforma, página 5, jueves 11 de julio

El posible conflicto de intereses en el que habría incurrido el senador Diego Fernández de Cevallos, ha provocado polémica en la cúpula panista, y contraviene uno de los puntos de su estrategia político-electoral rumbo al 2003, según la cual el PAN debe estar libre de escándalos.

Su actuación como abogado defensor en litigios contra el Estado -en concreto uno por el que la Secretaría de la Reforma Agraria deberá pagar mil 200 millones de pesos a un particular- ha causado críticas públicas y privadas de los miembros de la dirigencia.

Abiertamente, el diputado Felipe Calderón Hinojosa, coordinador de la bancada blanquiazul en San Lázaro, discrepó del "jefe" Diego en la última reunión de Consejo Nacional, afirmando que no comparte el hecho de combinar la Legislatura con el despacho.

Otras fuentes del CEN panista señalaron que con la difusión de este caso se está rompiendo una de las estrategias rumbo al 2003, que es la de evitar este tipo de escándalos y mantener "todos los factores alineados".

El PAN pretende posicionarse este año como "el mejor partido para México" y este tipo de casos, según se comentó en el PAN, no contribuyen a construir esa imagen.



Dirección General de Comunicación Social de la Procuraduría Agraria dgcs@pa.gob.mx

Vértigo

ANÁLISIS Y PERSONAJES DE MÉXICO

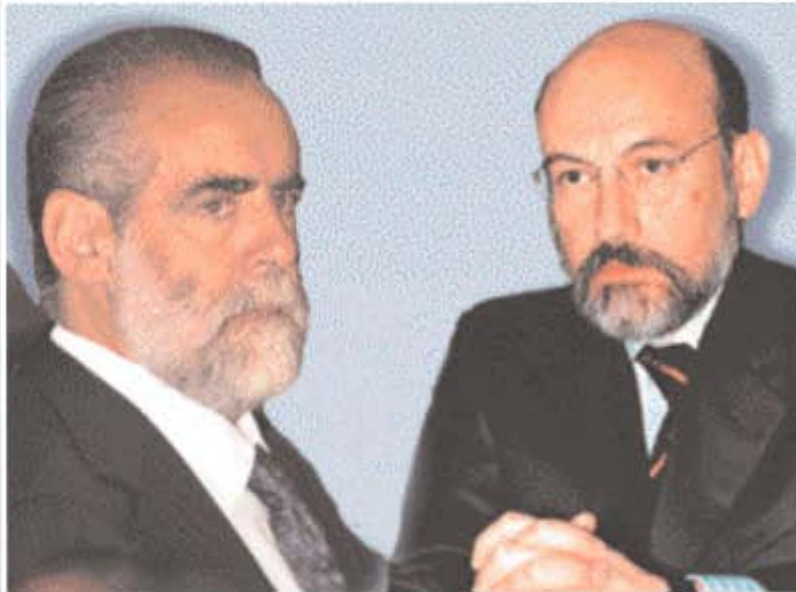


Luis Felipe Bravo Mena defiende a Diego y encona las divisiones

La guerra azul: compromisos y traiciones

César Aguilar y Alejandro Herrera

... Martes 25 de reporteros@revistavertigo.com
Abril del 2006



Amenaza de rompimiento

A unos días de que senadores del PAN celebraran una reunión para definir la agenda legislativa para la segunda mitad del sexenio, la turbulencia al interior de la bancada arreciaba.

Primero ocurrió el enfrentamiento entre legisladores que demandaban transparentar y acabar con la impunidad en operaciones irregulares del rescate bancario mediante auditorías que buscaban disminuir el costo fiscal de la deuda incluida en el Fobaproa, a las cuales se opusieron Diego Fernández de Cevallos y Fauzi Hamdan. En el jaloneo entre los diputados y senadores panistas representados en la Comisión Permanente del

Congreso de la Unión fueron excluidos Fernández de Cevallos y Fauzi Hamdan de una comisión que redactó una propuesta de punto de acuerdo sobre ese tema.

Pero la temperatura al interior del PAN llegó al extremo cuando la senadora panista Luisa María Calderón Hinojosa —hermana del ex presidente nacional del PAN y actual director de Banobras, Felipe Calderón— presentó ante la Comisión Permanente una iniciativa de reformas al artículo 62 de la Constitución con el objetivo de que senadores y diputados no puedan desempeñar funciones profesionales que se presten a un posible tráfico de influencias, y que fue apoyada por 17 de los 46 legisladores del PAN.

En el texto, cuya esencia está contenida en la plataforma legislativa para la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, la senadora argumentó que “el don de llegar a permanecer en un puesto es un don que obliga a una reciprocidad mayor u obliga a la subordinación”, por lo que esta relación pone al legislador en condición de privilegio en su calidad de prestador de un servicio al poder público o frente al poder público respecto de otros. A esta ventaja, abundó, suele llamársele “tráfico de influencias o abuso de poder”.

funcionario de la Secretaría de Hacienda a proveerle de información privilegiada o a retener algún documento necesario como prueba de un juicio para su contraparte, o lo que sería más grave, promover reformas legislativas que beneficien a sus litigios”.

Pese a que asegura apoyar la iniciativa presentada por su compañera de bancada, Fernández de Cevallos anunció que trabaja en una propuesta similar, la cual está avalada, según el mismo Diego, por más de 40 académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Renace el fuego amigo

El punto central de la inconformidad radica en el conflicto de intereses que, en opinión de los senadores panistas no leales a Fernández de Cevallos, representa la doble función de éste como litigante y legislador y la afectación que ello podría ocasionar en el trabajo del grupo parlamentario y de cara a las elecciones para gobernador en diez estados el próximo año.

En su clásico estilo burlón y arrogante, el coordinador de la bancada panista dijo que el esfuerzo de la senadora Calderón Hinojosa tiene el mérito de llevar a la tribuna legislativa lo que ha sido motivo y pretexto para “una sarta de difamaciones, insidias y tonterías”.

El aún jefe Diego, abogado litigante de profesión, afirmó: “Si en cualquier circunstancia fuera recomendable que yo entregara la coordinación no me la piden dos veces, y si fuera necesario que dejara el Senado, con la misma franqueza y mirando de frente, así voy a salir. Estoy dispuesto a entregar la coordinación y mi escaño si fuera conveniente para la unidad del grupo y de Acción Nacional”.

Aseveró también que el “fuego amigo” —que en un principio provino de Los Pinos y sirvió para frenar sus intenciones de colocar a Antonio Lozano Gracia, ex procurador general de la República y su colega en el despacho privado de abogados que mantienen, como coordinador de los diputados del PAN en la Legislatura que está por iniciar— había comenzado de nuevo.

Señaló a Carlos Medina Plascencia y “algunos de los que con él piensan” que no debe continuar al frente de la coordinación parlamentaria panista en la cámara alta: “La iniciativa la podrían aprobar esta mañana y en nada me ofende, en nada me lastima. Lo único que se disputa aquí es una posición de poder... son intereses que no se han manifestado por algunos senadores y ya es tiempo de que empiecen a pensar y a tomar en consideración que se acabó el silencio de Diego Fernández”, advirtió.

En respuesta, la senadora Calderón Hinojosa, sin tapujos, afirmó que ella sí aceptaría la renuncia de Fernández de Cevallos, pues en la fracción hay 45 senadores —en total son 46— “con suficiente experiencia” para sustituir a Diego al frente del grupo legislativo.

Consideró que podrían ocupar ese cargo Carlos Medina Plascencia, Héctor Osuna, Jesús Galván, Javier Corral, Héctor Larios o César Jáuregui, entre otros.

Un lastre del PAN

Si bien el dirigente nacional del PAN no pertenece propiamente al grupo del senador —como sí Santiago Creel, José Paoli Bolio o Hamdan—, es un militante de cepa de una corriente que se formó en el Estado de México. Bravo Mena es un presidente “débil que siempre está sujeto a las presiones de Diego Fernández de Cevallos y de militantes leales y cercanos al Comité Ejecutivo Nacional de ese partido, por un lado, y de gente afín al presidente Fox”, asevera el doctor en Ciencias Políticas, Aldo Muñoz Armenta. El académico de la Universidad Iberoamericana argumenta que como es un panista tradicional y no tiene un grupo político que represente de manera significativa, el actual presidente del PAN pudo llegar a la dirigencia del partido porque se convirtió en punto neutral de la disputa entre los dos principales grupos que hay en el panismo; es decir, los neopanistas y los pragmáticos, representados por Felipe Calderón y Diego Fernández de Cevallos, respectivamente.

Muñoz Armenta considera al legislador que fue puesto en la silla de los acusados por los propios panistas como un político “arrojado y arrogante”, muy pragmático y que no tiene un principio ideológico que lo guíe, pues “su principal punto de guía es sacar ventaja tanto al interior del PAN como al interior del Senado de la República.



Luis Felipe y Diego, protegerse para no caer.

“Estoy convencido que el Senado de la República no puede convertirse, como él dice, en un espacio para gente enana de bajo perfil, pero tampoco puede ser un espacio para la aristocracia o para el tráfico de influencias, por lo que, en ese sentido, sí es un lastre para el PAN que carga con la responsabilidad de tolerar a un senador que haya litigado contra el Estado mexicano. En definitiva, sí lo es”, enfatiza.

¿Servir o servirse?

Lenin Bustamante Terreros, presidente de la Sociedad Mexicana por la Transparencia Política y de Gobierno, sostiene que no es gratuito el mote de Diego Fernández de Cevallos como el Jefe, pues refleja todos los

mecanismos de control y poder que ha tenido Acción Nacional, pese a que se ha debilitado por su doble actuación como litigante y senador, que lo ha dejado en entredicho. Esta situación, abunda, “nos debe llevar a delimitar a quién sirve y quién se sirve del pueblo”.

Menciona que el PAN tiene una ética y una moral muy definida en sus documentos básicos pero que en la práctica no es ejecutada por todos sus integrantes. Así, por ejemplo, colaboradores cercanos a Diego Fernández de Cevallos —aunque le reconocen que es “un caballero de palabra” que cumple los acuerdos— maneja una “pose” doble, pues aun cuando en público ha defendido al presidente Fox, en corto hace todo “por chingarlo”.

Hartazgo de panistas

El ex gobernador de Jalisco y actual comisionado nacional Forestal se va contra quienes debilitan a su partido: “Sin duda alguna no nos ayuda (la pugna que hay en la fracción panista del Senado por la coordinación y si Diego debe mantenerse en ese puesto) cuando se dan las declaraciones así; hay poca comunicación abajo y poca madurez, los panistas vemos con desagrado esta situación. Reprobamos la actitud de unos y otros”, asevera.

En entrevista, Cárdenas Jiménez expone que los acontecimientos en la bancada panista se deben poner “en su justa dimensión”, pues son parte del proceso de transformación de los partidos donde hay aprendizajes positivos “y otros que nos han costado imagen, prestigio y votos”, pero lamenta que las formas y los momentos no se estén dando de la mejor manera.

Considera deseable que “se aplaquen las fuerzas opositoras y encontradas” al interior de la bancada del PAN en el Senado. “Por bien del partido que se dejen de hablar así y como mayorcitos y gente madura jueguen por el bien del partido. No nos gusta cómo se están dando las cosas. Basta de ver sólo por posiciones personales”, expresa.

Pugna por el 2006

Según los analistas consultados, la pugna que se vive ahora en el grupo senatorial del PAN es parte de los reacomodos “naturales” que tiene el partido de cara a la selección del candidato presidencial para los comicios de 2006, sobre todo después de los magros resultados del pasado 6 de julio.

Así, mientras Francisco Barrio no puede quitarse el peso del fracaso de no haber capturado a los peces gordos que ofreció con el Pemexgate, con esta pugna el presidente Vicente Fox resulta debilitado para conseguir acuerdos e impulsar iniciativas con la fracción parlamentaria del PAN en el Senado e impulsar a un candidato hacia el 2006; Felipe Calderón Hinojosa es afectado por la maniobra que emprendió su hermana, Luisa María, y Santiago Creel se posiciona como el tapado de Diego, mientras que Marta Sahagún se aleja de cualquier apoyo del queretano.

Acusa GDF a Fauzi Hamdan de tráfico de influencias

por: Arturo Cerda

Fuente: Noticieros Televisa



Fauzi Hamdan, senador del PAN (Archivo).

Foto: Sitio Oficial

El Oficial Mayor del GDF, Octavio Romero, acusa al senador panista Fauzi Hamdan de tráfico de influencias, por su intervención en el caso Eumex

CIUDAD DE MÉXICO, México, ene. 12, 2005.- El Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, Octavio Romero, acusó de tráfico de influencias a Fauzi Hamdan, senador del PAN, por su intervención como abogado de la empresa Eumex en la obtención de una suspensión provisional por la revocación del permiso para instalar y explotar parabuses con publicidad, los llamados "Mupis".

El Oficial Mayor consideró inusual que el viernes pasado la empresa haya solicitado el amparo al Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa y ese mismo día, aunque la titular está de vacaciones, se le concediera la suspensión provisional.

"Esto es a todas luces un caso de tráfico de influencias por parte del senador Fauzi Hamdan y de una inmoralidad por parte del juzgado. Este legislador no se cansa de repetir que el jefe de Gobierno no respeta el orden jurídico, pero por otro, cuando actúa como litigante, es capaz de engañar a los jueces", expresó Romero.

El Oficial Mayor fue cuestionado sobre las pruebas que tiene para hacer estas afirmaciones. "Hay una evidencia que es contundente: el señor es un senador de la República y es al mismo tiempo abogado, y esto que se está presentando en este momento no es lo usual", aseguró.

Informó que interpondrán dos recursos de queja ante tribunales colegiados: uno contra la admisión de la demanda y otro contra la suspensión concedida, pero ninguno directamente contra el senador Hamdan.