

00761 2^a

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**"UN REPLANTEAMIENTO DEL JUICIO
POLITICO EN MEXICO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
"MAESTRO EN DERECHO"**

PRESENTA EL:

LIC. JUAN RAMON RODRIGUEZ MINAYA

ASESOR: DR. JOEL CARRANCO ZUÑIGA

MEXICO, D.F., VERANO DE 1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

270242



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.

INDICE

Página:

INTRODUCCION.....	VII
-------------------	-----

CAPITULO PRIMERO LA RESPONSABILIDAD POLITICA COMO PRODUCTO DE LAS RELACIONES DE PODER

I. APUNTES PRELIMINARES.....	01
A. Responsabilidad.....	01
B. Responsabilidad Política.....	03
C. Las Relaciones del Poder Político.....	05
II. DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD POLITICA.....	08
A. Inglaterra.....	08
B. Estados Unidos de América.....	13
C. Estados Unidos Mexicanos.....	19
1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	19
2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	19
3. La Constitución de 1836.....	21
4. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	21
5. Acta de Reformas de 1847.....	22
6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	22
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	24
8. México antes y después del 6 de julio de 1997.....	26
<i>a) Inmersos en la transición.....</i>	<i>26</i>
<i>b) Los partidos políticos de oposición como agentes de cambio.....</i>	<i>27</i>
<i>c) El poder real de los partidos después del 6 de julio de 1997.....</i>	<i>29</i>
<i>d) La LVII Legislatura.....</i>	<i>30</i>
III. LA RESPONSABILIDAD POLITICA EN LA ACTUALIDAD.....	36
A. Regímenes Parlamentarios.....	36
B. Regímenes Presidenciales.....	38
C. Sistemas de Responsabilidad Individual.....	39

1. Sistema Angloamericano.....	40
2. Sistema Judicialista.....	42
3. Sistema de Organismos Especializados.....	42

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DEL JUICIO POLITICO EN MEXICO

I. MARCO JURIDICO.....	46
A. El Sistema de Responsabilidades por disposición Constitucional (Título Cuarto).....	46
1. Responsabilidad Penal.....	48
a) <i>Concepto.....</i>	48
b) <i>La Declaración de Procedencia.....</i>	49
c) <i>El Servidor Público como sujeto activo del delito.....</i>	54
d) <i>El caso Jorge Díaz Serrano.....</i>	56
2. Responsabilidad Administrativa.....	60
3. Responsabilidad Civil.....	64
4. Responsabilidad Política.....	66
B. De las disposiciones Reglamentarias en materia de Juicio Político.....	67
1. Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	67
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	75
C. De las Entidades Federativas.....	77
1. Sistema Angloamericano.....	78
a) <i>Constitución Política de Baja California.....</i>	78
b) <i>Constitución Política del Estado de Baja California Sur.....</i>	79
c) <i>Constitución Política del Estado de Campeche.....</i>	80
d) <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.....</i>	81
e) <i>Constitución Política del Estado de Chihuahua.....</i>	82
f) <i>Constitución Política del Estado de Guerrero.....</i>	83
g) <i>Constitución Política del Estado de Jalisco.....</i>	83
h) <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....</i>	84
i) <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....</i>	85
j) <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.....</i>	86
k) <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.....</i>	87
l) <i>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.....</i>	88

m) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.....	88
n) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.....	89
ñ) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán.....	90
2. Sistema Judicialista.....	91
a) Constitución Política del Estado de Aguascalientes.....	91
b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.....	92
c) Constitución Política del Estado de Chiapas.....	92
d) Constitución Política del Estado de Durango.....	94
e) Constitución Política del Estado de Hidalgo.....	95
f) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.....	95
g) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.....	96
h) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.....	97
i) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.....	98
j) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.....	99
k) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.....	99
l) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.....	100
m) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.....	101
n) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.....	102
ñ) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.....	103
3. No cuenta con Juicio Político.....	103
a) Constitución Política del Estado de Guanajuato.....	103
II. LA DEFINICION DE JUICIO POLITICO.....	104
A. Definiciones Persuasivas.....	104
1. ¿Proceso Judicial o Político?.....	105
2. ¿Juicio de tipo penal o particularmente distinto?.....	106
3. ¿Responsabilidad de los Servidores Públicos c Defensa Constitucional?.....	107
B. Definición por Genero y Diferencia Especifica.....	108
C. Definición Extensiva.....	111

III. EL PROCESO	113
A. Las Partes	114
B. La Acción	115
C. Los Procedimientos	116
1. Procedimiento ante la Cámara de Diputados.....	116
a) <i>La Denuncia (Inicio del Procedimiento)</i>	116
b) <i>Instrucción del Asunto</i>	117
c) <i>Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la</i> <i>responsabilidad del funcionario enjuiciado</i>	118
2. Procedimiento ante el Senado.....	119
a) <i>Inicio</i>	119
b) <i>Alegatos</i>	119
c) <i>Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento</i>	120
d) <i>Audiencia Final de Resolución de la Cámara de</i> <i>Senadores</i>	120
D. Las Pruebas	121
E. Los Incidentes	122
F. La Sentencia	124
G. Las Sanciones	125
H. El Medio de Impugnación (¿El Juicio de Amparo?)	126

CAPITULO TERCERO

LA NECESIDAD DEL JUICIO POLITICO

I. ESTADO DE DERECHO	131
A. La División de Poderes	133
B. Derechos Humanos	136
C. La Democracia	138
D. La Representación	140
II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL	145
A. El Régimen Presidencial	145
B. El Juicio Político ¿Un medio para revocar el mandato?	147
C. El Presidencialismo en México	148
D. La ausencia de Responsabilidad Política del Presidente. Argumentos en Pro y en Contra	153
III. EL FEDERALISMO	159
A. Planteamiento	159
B. La Forma de Estado Federal	160
C. Los Mecanismos de Intervención Federal	162
1. Poder Ejecutivo.....	163
2. Poder Judicial.....	163
3. Poder Legislativo.....	164

D. La resolución declarativa del Congreso tratándose de Juicio Político en contra de Autoridades Locales.....	167
---	-----

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO POLITICO PARA EL MEXICO DEL SIGLO XXI

I. SU FUNCION.....	170
A. La Protección de los Derechos e Intereses de la Comunidad Política.....	171
B. Mantener la Armonía Social.....	172
C. Frenar los Abusos de Poder.....	174
D. Evitar la Impunidad Institucionalizada.....	175
E. Impedir la ruptura del Estado de Derecho.....	176
II. LOS SUJETOS DE JUICIO POLITICO.....	176
A. En la Esfera Federal.....	177
1. En el Poder Judicial.....	177
2. En el Poder Legislativo.....	178
3. En el Poder Ejecutivo.....	178
4. En los Organismos Públicos Autónomos.....	179
B. En la Esfera Local.....	179
III. LOS TITULARES DE LA ACCION.....	180
A. Procedimiento General.....	182
1. Denuncia.....	182
2. Comisión de Averiguación Previa.....	182
3. Procedimiento ante la Comisión.....	183
4. Dictamen de la Comisión.....	183
5. Pleno de la Cámara de Diputados.....	184
B. Procedimiento Especial.....	184
1. Presidente de la República.....	184
2. Miembros del Poder Judicial.....	184
IV. LA JURISDICCION POLITICA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.....	185
A. Procedimiento ante la Corte.....	185
1. Inicio.....	185
2. Instrucción.....	185
3. Alegatos.....	185
4. Sentencia.....	186
B. Ejecución de Sentencia.....	186
C. La Designación Mixta de Ministros de la Corte.....	187

V. CRITICAS AL MODELO PROPUESTO.....	189
A. El Juicio Político debe ser resuelto por un Organo Político.....	189
B. Dar el Monopolio del ejercicio de la Acción de Responsabilidad Política a la Cámara baja es contradictorio.....	190
C. El Juicio Político no debe estar sometido a las exigencias de tipicidad.....	191
D. La Suprema Corte tiene una dependencia respecto al Ejecutivo.....	192
E. El Poder Judicial puede atentar contra los demás poderes.....	193
F. La Cuestiones Políticas no son Justiciables.....	195
G. Los criterios del máximo Tribunal respecto de las cuestiones políticas.....	201
CONCLUSIONES.....	203
FUENTES CONSULTADAS.....	210

INTRODUCCION

“Pero, en Norteamérica, no se retrocede ante una pena que no hace gemir a la humanidad: condenar a un enemigo político a muerte, para arrebatárle el poder, es a los ojos de todos un horrible asesinato; pero declarar a su adversario indigno de ocupar el poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida, parece el resultado honrado de la lucha”

Alexis de Tocqueville

Bajo el título de *“Un Replanteamiento del Juicio Político en México”*, pretendemos dar desahogo a la serie de inquietudes que sobre este tema he venido cultivando, inquietudes debidas en gran parte a mi inconformidad con el sistema político mexicano de rasgo autocrático y, aunque actualmente las relaciones del poder político han venido evolucionando hasta el grado de considerar al país un Estado en Transición, es mucho lo que hay que aportar al nuevo Estado mexicano, y dentro de esas necesidades, la presente tesis pretende aportar un grano de arena al replantear una institución necesaria en todo Estado de Derecho, pero que en nuestro orden constitucional necesita ser revisada con el fin de que con su eficacia cumpla los fines para los cuales fue prevista.

El Juicio Político es ya una institución de raigambre en los estados constitucionales, pero en nuestro país ha resultado ineficaz, y esto último no lo aseguramos por el sólo hecho de que en la historia de nuestra nación no se haya llevado a cabo con regular frecuencia, sino por el clamor de los distintos sectores sociales del país, que continuamente están denunciando a servidores públicos, a los que consideran merecedores de destitución e inhabilitación, ya sea un panista como Lozano Gracia, o priistas como Cervera Pacheco, Madrazo Pintado, e incluso presidentes como Salinas de Gortari.

Frente a lo anterior es fácil constatar que se trata de una institución vigente en el ser del pueblo mexicano, pero que dada su conformación, no se ha convertido en el canal idóneo para responsabilizar políticamente a servidores públicos. Por ejemplo, el propio presidente de la República ni siquiera es sujeto de juicio político, lo cual como veremos es tener a un hombre por encima del orden constitucional, una especie de absolutismo positivizado y encubierto por otras instituciones.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y en especial la responsabilidad política, pareciere fue elaborado para impedir su aplicación, existen múltiples vacíos jurídicos e imprecisiones en la legislación de la materia, lo que provoca incluso la confusión de figuras por parte de distintos tratadistas de derecho constitucional.

Otro reto de la investigación, se presentó al percatarme de la escasa bibliohemerografía especializada, olvido provocado quizás por la falta de aplicación de la figura, de todas maneras fueron invaluablees en esta investigación, las aportaciones de los doctores González Oropeza, Fix-Zamudio y Armagnague.

Aunado a lo anterior, en esta investigación nos encontramos con la problemática de la falta de archivos existentes en las comisiones de Gobernación y de Justicia respecto a los casos de juicio políticos; en efecto, luego de las diversas insistencias para obtener datos acerca de los juicios políticos de 1917 a la fecha, se nos indicó que hasta antes de la LVII Legislatura, muy pocos trabajos de las comisiones quedaban archivados; con el cambio de personal, se llevaban casi todos los archivos existentes, es decir, no se guardaban los expedientes acerca de los juicios políticos; situación que, vale la pena comentar, ha venido cambiando en la LVII Legislatura.

Por lo que se refiere a la disposición de los servidores públicos de la Cámara de Diputados, también se convirtieron en verdaderos obstáculos en la investigación, alegando continuamente el deber de secreto respecto a los casos de juicios políticos, y como todo tiene su excepción, fue en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales donde me proporcionaron algunos datos relevantes referentes a estadísticas y criterios de interpretación de las normas que regulan al juicio político.

Todos los obstáculos brevemente comentados, más que alejarme del objeto de investigación, me motivaron, convenciéndome que transitaba por el camino correcto, ya que el régimen de los servidores públicos debía de ser estudiado en sus distintos aspectos, ya que ayer como hoy representaba una problemática digna de ser abordada.

Es así como el **primer capítulo** está destinado a comprobar que toda figura que sirva para establecer la responsabilidad política, debe tener en cuenta las relaciones del poder político del Estado; para ello se parte de poner de relieve las relaciones de poder, para después abordar el desarrollo de la responsabilidad política y su estado actual, y evidenciar como fluctúan los mecanismos para hacer responsable políticamente a un sujeto.

En el **segundo capítulo** tratamos de hacer un análisis completo de la figura del juicio político en el país en todas sus facetas: la constitucional, la reglamentaria, en los Estados, etc.; del estudio de la norma, partimos a la búsqueda de la definición del juicio político, para terminar con el estudio de la institución desde el punto de vista de la teoría del proceso.

Las causas de juicio político las denominados tipos políticos, éstos protegen bienes jurídicos de trascendental importancia, y en lugar de estudiar cada tipo, consideramos que en ellos se encuentra la justificación de la existencia, de la necesidad del juicio político, porque finalmente preservan el

Estado de Derecho, acotan el régimen presidencial y se presenta también como un mecanismo de intervención federal; éstos temas se plantean en el **capítulo tres**.

A pesar de considerarse, que un sujeto hace ciencia jurídica tan sólo con el análisis, integración y sistematización de la norma (tal y como lo dijese Norberto Bobbio), y que los primeros tres capítulos hubiesen cumplido ese cometido; mi parte idealista no ha podido dejar de proponer un modelo de juicio político que sea eficaz y que cumpla sus fines de controlar a los detentadores del poder. Para ello, replanteo la institución y a la vez me apresuro a exponer una serie de críticas a la que se puede enfrentar mi propuesta, aprovechando para refutar todo esto, en el **cuarto capítulo**.

En suma, estoy convencido del modelo propuesto, y no espero otra cosa como recompensa, que mis ideas sean tomadas en cuenta para la reforma a la institución del juicio político, esta tesis es una tribuna no pomposa pero si valiosa, en el largo camino que me lleve a aportar como constitucionalista los cambios que creo necesarios para contar con una Constitución que recoja las nuevas aspiraciones de las generaciones de mexicanos, pero que sobre todo, garantice llevar a cabo sus contenidos.

CAPITULO PRIMERO

LA RESPONSABILIDAD POLITICA COMO PRODUCTO DE LAS RELACIONES DE PODER

SUMARIO: I. **APUNTES PRELIMINARES.** A. *Responsabilidad.* B. *Responsabilidad Política.* C. *Las Relaciones del Poder Político,* II. **DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD POLITICA.** A. *Inglaterra.* B. *Estados Unidos de América.* C. *Estados Unidos Mexicanos,* III. **LA RESPONSABILIDAD POLITICA EN LA ACTUALIDAD.** A. *Regimenes Parlamentarios.* B. *Regimenes Presidencialistas.* C. *Sistemas de Responsabilidad Individual.*

I. APUNTES PRELIMINARES

Es necesario aclarar la terminología utilizada en este capítulo, que nos servirá de base para el desarrollo de los demás; pues bien, al nombrar "*La Responsabilidad Política como producto de las Relaciones de Poder*", implicamos los conceptos de: i) responsabilidad, ii) responsabilidad política, y iii) relaciones de poder. Las cuales trataremos de explicar a continuación.

A. Responsabilidad

La voz "*responsabilidad*" proviene de *respondere* que significa: prometer, merecer, pagar. Así *responsalis* significa: el que responde. En un sentido más restringido *responsum* significa: el obligado a responder de algo o alguien.¹

La expresión responsabilidad, como tantos términos del derecho, no es exclusiva del lenguaje jurídico, se le atribuyen cuatro sentidos o usos: i) la responsabilidad como una obligación o serie de obligaciones derivada de un cargo, de un contrato, de un mandato, etc., la característica es la abstracción, por ejemplo: el secretario de Gobernación es el responsable de la política interior del país; ii) la responsabilidad en el sentido de factor causal, se aplica

¹Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, Themis, México, 1992, p. 113 *in fine*.

tanto a personas como a cosas o animales, por ejemplo: el PRI es el responsable de la situación económica del país desde los sesenta; iii) responsabilidad como capacidad o estado mental, este uso se equipara al de imputabilidad, por ejemplo: Aburto fue responsable del sus actos cuando asesino a Colosio, y iv) responsabilidad como merecimiento, reacción, respuesta, en este sentido se utiliza como una consecuencia, por ejemplo: el acusado fue encontrado penalmente responsable del delito de homicidio calificado, y se le impone la pena de prisión por 15 años.²

Nino y Tamayo coinciden en que el sentido más comprensivo es el último (iv), ya que para la existencia de ese merecimiento es indispensable que se satisfagan (i), (ii) y (iii). Nosotros coincidimos con la postura de estos autores, el sentido usado en (iv) engloba los anteriores usos, y por tanto es base para conceptualizar a la "responsabilidad".³

Es así que entendemos a la "responsabilidad" como: el merecimiento de una sanción impuesta por el Estado en virtud de una acto ilícito. Es menester, tratar de explicar sus elementos: i) *el merecimiento*, es la capacidad que permite haber querido o aceptado una acción u omisión, conociendo las consecuencias jurídicas de que sería objeto; ii) *la sanción*, es a lo que se hace acreedor un individuo, para Alvarez Ledesma⁴ es la consecuencia de lo actuado, es lo merecido, es la pena o castigo que con carácter coercitivo, establece un sistema

² Nino y Tamayo coinciden en los cuatro usos del término "responsabilidad", y ambos citan un relato imaginario de H. L. A. Hart para sus conclusiones: "Como capitán de un barco, X era **responsable** de la seguridad de sus pasajeros y de su tripulación. Sin embargo, en su último viaje X se embriagó todas las noches y fue **responsable** de la pérdida del barco con todo lo que se encontraba a bordo. Se rumoraba que X estaba loco, sin embargo los médicos consideraron que era **responsable** de sus actos. Durante todo el viaje se comporto muy **irresponsablemente** y varios incidentes en su carrera mostraban que no era una persona **responsable**. X siempre sostuvo que las excepcionales tormentas de invierno fueron las **responsables** de la pérdida del barco, pero en el proceso judicial instruido en su contra fue encontrado penalmente **responsable** de conducta negligente y en un juicio civil fue considerado jurídicamente **responsable** de la pérdida de vidas y bienes. El capitán aún vive y es moralmente **responsable** por la muerte de muchas mujeres y niños". *Idem*, p. 114 y Nino, Carlos Santiago, *Introducción al Análisis del Derecho*, Ariel, España, 1991, pp. 184 y 186.

³ *Ibidem*.

⁴ Alvarez Ledesma, Mario I., *Introducción al Derecho*, McGraw-Hill, México, 1995, p. 219.

jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma, nosotros le cambiaríamos para el supuesto de que el individuo la merezca; *iii) impuesta por el Estado*, ya que es el encargado de efectuar el dictamen de merecimiento, por supuesto, a través de sus distintos órganos pertenecientes a los distintos poderes, y *iv) el acto ilícito* es la violación por voluntad humana de un deber jurídico, lo que trae como consecuencia el merecimiento de una sanción.

B. Responsabilidad Política

La responsabilidad política es una de las responsabilidades de los servidores públicos, es la más características del Estado de Derecho; nace precisamente con el constitucionalismo moderno, es utilizado para terminar con las autoridades que derivaban su poder de la divinidad.⁵

Loewenstein define a la responsabilidad política en los términos siguientes: *"existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada"*.⁶

Por su parte, G. U. Rescigno nos da tres acepciones de *"responsabilidad política"*, que se encuentran estrechamente relacionadas: *i) Poder de naturaleza política*. Tener responsabilidad política significa ostentar poder político; *ii) Capacidad de decidir con independencia*. El concepto de responsabilidad política equivale a reivindicar capacidad de decidir, se responsabiliza por haber sido adoptado un criterio con independencia; y *iii) Sujeción a controles*. Representa la idea de responsabilidad como sujeción a controles, sujeción que para el controlado, comporta el hecho de estar expuesto a la crítica y valoración

⁵ Cfr. Armagnague, Juan Fernando, *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*, Depalma, Argentina, 1995, pp. 6 y 7.

⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución* (Trad. Alfredo Gallego Anabitarte), Ariel, Barcelona, 1986, p. 70.

del controlante y el afrontar las consecuencias, si las hubiere, de dichas críticas y valoración.⁷

Para nosotros, la responsabilidad política es el merecimiento de una sanción de tipo político, como es la destitución e inhabilitación impuesta por detentadores del poder a otro similar, en consecuencia de un acto que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. Esta definición, que ya habíamos explicado, presupone o da por sentadas otras características, como lo es el hecho de que se ostente poder político, y que dicho poder se ejerza libremente, es decir, con capacidad.

Es básico tener presente que no puede ser políticamente responsable el que no ostente poder político, porque sólo aquellos que lo tengan tendrán la capacidad potencial de efectuar actos que redunden en los intereses públicos fundamentales de una sociedad. Además, el poder político debe ser libre para ser responsable, esto implica una cierta jerarquía y autonomía del poder político para estar en capacidad de desplegar una conducta no determinada por otro, y he aquí la explicación de por qué son sujetos de responsabilidad política los altos funcionarios y no los subordinados, aún cuando estos últimos cuenten con una pequeña cuota de poder político, ésta no es libre sino que es subordinada.

La responsabilidad política varía según el régimen de gobierno: *i) parlamentario*, la responsabilidad se da cuando el parlamento obliga al gabinete a dimitir en virtud de un voto de censura; y *ii) presidencialista*, la responsabilidad es ejercida mediante el procedimiento del juicio político, que consiste en la remoción de funcionarios a los cuales la Constitución les ha conferido la estabilidad necesaria, por actos tipificados en la ley fundamental. Luego

⁷ Rescigno, G. U., *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, pp. 131 y ss. Citado por: Revenga Sanchez, Miguel, *Función Jurisdiccional y Control Político. ¿Hacia una Responsabilidad Política del Juez?*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 10, No. 29, Madrid, Mayo-Agosto, 1990, p. 119.

entonces, la responsabilidad política depende o está en función de las relaciones del poder político.

C. Las Relaciones del Poder Político

Durante mucho tiempo se identificó al poder como la capacidad de lograr que alguien haga algo, pero esta afirmación no contestaba a muchas interrogantes, por ejemplo: ¿cómo se consigue el poder?, ¿cómo se ejerce el poder?. El poder se consigue, hoy y siempre, teniendo el control sobre uno mismo y contando con la mayor información, ésta lo es todo, en la guerra como en la paz, en la política como en la economía⁸; así el poder es capacidad de lograr cambios mediante la aplicación controlada de la información disponible.⁹

Para Kenneth Galbraith las fuentes del poder son tres: *i) el poder personal*, es aquel que se ejerce por la personalidad o por el liderazgo y se vincula a una cualidad física, mental, capacidad oratoria, posición moral, o cualquier otra característica que lleve a los instrumentos del poder; *ii) el poder de compensación*, es el que gana obediencia a través de ofrecer un premio o recompensa si la conducta buscada se obtiene, y *iii) el poder condicionado*, es el que se ejerce a través de penetrar la mente de la persona y condicionarla psicológicamente a ejecutar dicha conducta.¹⁰

En suma, el poder existe, ya que como afirma Burdeau, es pensado, no se trata de un concepto desencarnado; el mismo autor nos comenta que las manifestaciones del poder llegan a ser contradictorias, *"se lo ve, unas veces bajo los rasgos de un Minotauro jamás saciado y del cual B. de Jouvenel ha*

⁸ Zweig, Stefan, *Fouché*, 7ª. Edición, Epoca, México, 1993, p. 109.

⁹ Cfr. Livas, Javier, *El Libro del Poder*, Gernika, México, 1989, pp. 19 y 20.

¹⁰ Galbraith, *The Anatomy of Power*, citado en: *Idem*, p. 28.

descrito el insaciable apetito, otras veces como el **buen samaritano** del que se espera que cure las heridas infligidas por la crueldad de la vida social".¹¹

Existen también varios tipos de poder, el personal, el económico, el mental, el organizacional, el espiritual, el sobrenatural, etcétera. Aquí el que nos interesa es el poder político, el cual se ejerce por mandato de una sociedad organizada y regulada por leyes, supone el acatamiento de éstas, que generaron el poder.¹²

Aunque no compartimos la concepción idealista de Burdeau, en el sentido de que con la idea del bien común se afirma un estado de conciencia, y esto permite fundar a la sociedad; sí coincidimos con el autor, cuando afirma que el poder político es "*aquello*" por lo que la sociedad podrá vivir y convertirse en una realidad histórica, es la fuerza de impulsión que desencadena el movimiento en vista del cual se dispone el organismo social.¹³

En efecto, el hombre al organizarse en sociedad, también forma el poder político,¹⁴ se necesita un grupo de personas que se ocupen de las cosas públicas, de aquellas que son comunes a todos. Al no poderse ocupar todos de la cosa pública, los miembros de la sociedad delegan esta función en un grupo o grupos de personas, formando así el poder político; por ejemplo en México, este poder se ejerce por medio de los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial.

¹¹ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política* (Trad. Enrique Sema Elizondo), T. I, Vol. III, 3o. edición, México, 1984, pp. 19 y 20.

¹² *Op. cit.*, supra nota 9.

¹³ *Op. cit.*, supra nota 11, p. 22

¹⁴ En efecto, Burdeau afirma que el poder es el fenómeno social por excelencia, en un triple sentido: i) Por una parte, no se concibe fuera de la sociedad, puesto que no puede manifestarse más que por medio de las relaciones sociales; ii) Por otra parte, sin poder activo una sociedad es un cuerpo inerte, incapaz de satisfacer su razón de ser que es la acción continua; y iii) Finalmente, el poder es continuamente engendrado, es una devenir como una acción de grupo cristaliza la cooperación entre los miembros del grupo, es en las relaciones mismas que mantienen coherente al grupo y lo constituyen en una comunidad. *Idem*, p. 24.

Y de la esencia del poder, hemos arribado a la expresión del poder como relación; para R. Dahl¹⁵ cuando se describe una relación, se dirá, que el poder de una persona A sobre una persona B, es la capacidad de A de obtener que B haga alguna cosa que no habría hecho sin la intervención de A.

En éste sentido, las relaciones del poder político en México, son las relaciones entre los detentadores del mismo, de manera clásica los detentadores del ejecutivo (E), el legislativo (L) y el judicial (J). Este tipo de relaciones da origen al régimen de gobierno que se adopte, ya sea el presidencial o parlamentario.

En un sistema político como el nuestro, de división de poderes, existe la capacidad tanto de E, L y J de obtener alguna cosa que por sí solos no habría hecho ninguno de ellos, es decir, los poderes pueden determinarse mutuamente por la existencia de controles, que para ser eficaces deben atender a las relaciones del poder político; ya que, por ejemplo, no se podrá pensar que un régimen presidencial, en donde tiene fortaleza el Presidente respecto a los demás poderes, L sea capaz de dominar a E, hasta el grado de destituirlo, esta consideración va en contra de toda lógica en nuestro sistema, pero sería coherente si hablásemos de un parlamentarismo.

El juicio político, como control, es un producto de las relaciones del poder, y para ser eficaz debe atender a dichas relaciones de poder, así en un régimen presidencial, la suma de L y J es la única capaz de poder determinar a los detentadores de E. En los terminos de Dahl, el poder de L+J sobre E, es la capacidad de L+J de obtener que E, haga alguna cosa que no hubiese hecho sin la intervención de L+J.

¹⁵ Dahl, R., *The Concept of Power*, Behavioral Science, 1957, pp. 201 y ss. Citado en: *Idem*, p. 29.

Es por todo lo anterior, que estudiando el desarrollo y estado actual del juicio político, quedará al descubierto que la responsabilidad política corresponde a las relaciones del poder político que puedan existir en una sociedad. Y que si a veces no ha funcionado, es porque no se han sopesado esas relaciones de poder, copiando simplemente el modelo y aplicándolo en otro lugar en donde existe otro tipo de relaciones.

II. DESARROLLO DE LA RESPONSABILIDAD POLITICA

A. Inglaterra

Es en este país Europeo en donde se desarrolló por primera vez la responsabilidad política, como producto de las relaciones entre el monarca y el parlamento, entre los principios *princeps legibus solutus est* (el príncipe está desligado, o por encima de la ley) y *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* (lo que atañe a todos debe ser aprobado por todos)¹⁶. De esta forma estudiaremos la figura del *impeachment*¹⁷, por medio de la cual se instauraba la responsabilidad política a los súbditos del rey.

Guillermo I se convirtió en 1066, en el primer rey normando, y como primera disposición reparte las posesiones de los sajones entre su gente, imponiendo como única obligación la obediencia al rey. Su hijo Guillermo II toma decisiones arbitrarias que debilitan el poderío del monarca, teniendo como consecuencia que su sucesor Enrique I, firme la "*Carta de Coronación*", en donde los barones del reino le hacen prometer que gobernaría con prudencia, cosa que incumple. Enrique II recupera en buena medida el control político, y

¹⁶ Cfr. Gil Pujol, Xavier, *Las Claves del Absolutismo y el Parlamentarismo 1603-1715*, Planeta, Barcelona, 1991, pp. 9 y 12.

¹⁷ Este término proviene del verbo *to impeach*, que desde 1380 se utilizó en Inglaterra para referirse a la acción de presentar un cargo o acusación en contra de alguna persona. La palabra proviene del latín *impettio, impetere*, que significa atacar, acusar. Cfr. Fernández Fariña,

establece un cuerpo de jueces itinerantes que viajaban por el reino, resolviendo los casos de acuerdo con los principios que poco a poco fueron constituyendo el *common law*.¹⁸

Pero al rey Juan sin Tierra (1199-1216), no le habría de ir tan bien como a sus antecesores, los barones y prelados le arrancarían la llamada Carta Magna del 12 de junio de 1215, que en sus artículos 12 y 14 obligaban al monarca a pedir el consejo común del reino cuando quisiese imponer impuestos o contribuciones; esta disposición marca el nacimiento del Parlamento, porque de ahí en adelante se reunirían para tomar acuerdos el clero y los barones del reino.¹⁹

La Cámara de los Comunes en el parlamento inglés, aparece cuando en 1265, un poderoso feudatario de origen normando Simon de Montfort, reúne el parlamento en contra de la voluntad del rey Enrique III, pero también convoca a los caballeros de cada condado y a dos burgueses por cada ciudad, mereciendo por tal motivo la denominación de "*Padre de la Cámara de los Comunes*". Eduardo I en 1295, convoca al Parlamento por medio de cartas a la nobleza y al clero (primeros dos estados), y por medio de representantes a los comunes (tercer estado). Para el año de 1351, las Cámaras de los Lores y de los Comunes

Federico, *Responsabilidad Política*, Revista Mexicana de Justicia No. 3, Vol. V, México, Julio - Septiembre de 1987, p. 153.

¹⁸ *Op. cit.*, *supra* nota 5, pp. 9 y 10.

¹⁹ **La Carta Magna de Juan sin Tierra** establecía lo siguiente: **Artículo 12.**- No se levantará en nuestro reino ningún tributo o ayuda sin el consentimiento del Consejo común de nuestro reino, a no ser el rescate de nuestra persona, la caballería de nuestro hijo primogénito y la boda de nuestra hija primogénita, por una sola vez, y en tal caso no se levantará más que una ayuda razonable; lo mismo se hará con las ayudas de la ciudad de Londres. **Artículo 14.**- Para reunir el consejo común del reino, cuando se trate de establecer una ayuda que no sea la de los tres casos dichos, y cuando se trate de establecer tributo, convocaremos a los arzobispos, obispos, abades, condes y principales barones del reino individualmente por carta; y además haremos advertir colectivamente por medio de nuestro sheriffs y bailíos a todos los que tengan autoridad nuestra, para un día determinado, con cuarenta días por lo menos de antelación, y para una convocatoria determinada; y en todas las cartas de convocatoria expresaremos la causa; y estando así hecha la convocatoria, el día señalado se procederá a decidir la cuestión según el consejo de los presentes, aunque no hayan acudido todos los convocados. *Vid.* Valencia Carmona, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, 2º. Edición, Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Veracruzana, México, 1987, p. 176.

ya sesionaban por separado, en esta última presidía un Speaker, o sea el orador, que debía comunicar al soberano el resultado de las sesiones.²⁰

Dicen que en la política y en la economía nadie gana más de lo que otro pierde, así al irse consolidando el parlamento, la figura del monarca se iba debilitando; en ese proceso surge el *impeachment* y el *bill of attainder* como figuras intermedias para no enfrentarse directamente al monarca. En efecto, al no poder responsabilizar al rey de sus actos, debido a la preeminencia de la tesis teocrática que establecía que el rey estaba arriba del pueblo debido a que su poder derivaba de Dios, el pueblo no podía enjuiciarlo; pero en cambio, si lo podía hacer con sus súbditos vía el parlamento.

La figura del *bill of attainder* fue preferida al *impeachment* en sus inicios, debido al carácter sumario y arbitrario de ésta, pues no se necesitaban pruebas, ni se le daba la garantía de audiencia al inculpado, Vicente Gallo resume magistralmente esta institución: "*es una ley tramitada y votada en la misma forma que cualquier otra, que crea el delito, el delincuente y la pena*".²¹

El *impeachment* permitía enjuiciar a cualquier súbdito del rey: ministros, nobles, funcionarios reales, etcétera. Sus causales no eran abiertas, se establecían los casos de traición o felonía, delitos comunes u oficiales (producidos en ejercicio de sus funciones) y por mala conducta. Sus efectos eran la remoción y sanciones administrativas y penales, como la multa el destierro e incluso la muerte. La Cámara de los Comunes era la indicada para iniciar el juicio ante la Cámara de los Lores, la cual resolvía sobre la culpabilidad o inculpabilidad de acusado; si se trataba de un par, la Cámara de Lores

²⁰ Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado* (Trad. Héctor Fix-Zamudio), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 193 y 194.

²¹ Gallo, Vicente, *Juicio Político*, Pablo Coni, Buenos Aires, 1917. Citado por: Armagnague, *op. cit.*, *supra* nota 5, p. 18.

designaba al lord director para presidir el juicio, y en el caso de un miembro de la Cámara de los Comunes presidía el lord canciller.²²

El Dr. González Oropeza nos expone los antecedentes ingleses, que se insertan en el siguiente cuadro y a la vez nos indica que con el caso Hastings se nota la decadencia del *impeachment*, pues este juicio duró de 1786 a 1795 y terminó con una absolución.²³

AÑO	NOMBRE	CARGO	ACUSACIONES	SENTENCIA
1376	Richard Lyons		Usura contra la Corona Especulación con deudas de la Corona	Culpable, inhabilitación perpetua
1376	Latimer y Neville	Lores	Usura contra la Corona Especulación con deudas de la Corona	Culpables. Remoción de sus cargos.
1386	Conde de Suffolk	Canciller	Uso indebido de fondos públicos Distracción de ingresos	Desconocida
1388	Robert Belknap y cinco más	Jueces	Traición	Culpables. Bill of attainder. Pena de muerte y confiscación de bienes
1450	Duque de Suffolk		Disposición arbitraria de cargos públicos Obstrucción de la justicia criminal	Desconocida
1459	Stanley	Lord	No precisas	Desconocidas
1621	Giles Mompesson	Sir	No precisas	Desconocidas
1621	Henry Yelverton	Procurador General	Extralimitación de funciones Negligencia en su cargo	Desconocida
1624	Lord Middlesex	Tesorero	Cohecho Corrupción	Desconocida
1626	Duque de Buckingham		Disposición arbitrarias de cargos públicos Negligencia en el deber Procuramiento indebido de títulos de honor	Desconocida
1640	Obispo Wren	Obispo	Restricciones sobre prácticas religiosas	Desconocida
1641	Robert Berkeley	Juez	Alta traición Infracciones graves	Desconocida
1642	Geroge Benyon		Formulación de petición sediciosa	Desconocida

²² *Idem*, pp. 19-32.

²³ Cfr. González Oropeza, Manuel, *La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano*, Anuario Jurídico XI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984, pp. 462-465.

1642	Richard Gurney	Lord alcalde	Cohecho. Impidió una orden directa del Parlamento	Desconocida
1660	Vizconde Mordaunt		Detención arbitraria de un candidato al Parlamento	Declarado inocente
1667	John Keeling	Ministro presidente de la Corte	Represalias contra miembros de un jurado	Declarado inocente
1668	Peter Pett	Comisiona do de la Armada	Negligente desempeño en el uso de las armas	Desconocida
1680	Francis North	Ministro presidente de la Corte	Participación en peticiones tumultuosas	Declarado inocente
1680	Scroggs	Ministro presidente de la Corte	Conducta inapropiada en ejercicio de sus funciones	No fallado por la disolución del Parlamento
1680	Edward Seymour	Caballero	Distracción de ingresos públicos	Desconocida
1695	Duque de Leeds	Presidente del Consejo Real	Venta de su influencia política	Desconocida
1698	John Aurioll John Du Maistre	Comercian tes	Comerciar con enemigos militares (traición)	Desconocida
1710	Henry Sacheverell		Discursos sediciosos	Desconocida
1725	Conde de Macclesfield	Canciller	Extorsión Venta de puestos judiciales	Desconocida
1786	Warren Hastings	Gobernad or	Mala Administración	Declarado inocente
1806	Vizconde Nelville	Tesorero de la Armada Real	Peculado	Desconocida

Después de la revolución de 1646-1688,²⁴ el Parlamento se acaba de fortalecer con la declaración de los derechos (*Bill of rights*), expedida por las Cámaras y sancionada por Guillermo y María de Orange, en donde se somete al soberano a las leyes²⁵. En 1782 el primer ministro lord North, presenta su

²⁴ En 1688, todas las fuerzas políticamente activas, *tories* y *whigs*, se colocan en oposición al trono, invitan a Guillermo de Orange (marido de la hija mayor del rey) a desembarcar con tropas en Inglaterra para apoyar al partido revolucionario; Jacobo II huye a Francia, y, previo un acuerdo de los dos partidos, el Parlamento declara vacante el trono y proclama a Guillermo y María reyes de Inglaterra. Vid. García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 268.

²⁵ Los siguientes artículos son representativos del alcance del *Bill of Rights* del 13 de febrero de 1689: **Artículo 1.**- Que el pretendido poder de la autoridad real de suspender las leyes o la ejecución de las leyes, sin consentimiento del Parlamento es ilegal. **Artículo 2.**- Que el pretendido poder de la autoridad real de dispensar las leyes o la ejecución de leyes, como ha sido usurpado y ejercido en el pasado, es ilegal. *Op. cit.*, *supra* nota 19, p. 192.

dimisión al rey como consecuencia de la oposición persistente del parlamento, y Jorge III se vio obligado a aceptarla a pesar de que aquél gozaba entonces de su plena confianza; con este acontecimiento empieza a caer en desuso el *impeachment*, ya que es el punto de partida del funcionamiento efectivo del gobierno parlamentario en la Gran Bretaña. En lo sucesivo, los miembros del Gabinete debían tener el voto de confianza del Parlamento.²⁶

B. Estados Unidos de América

La historia de nuestro vecino del norte, comienza con el primer asentamiento en Jamestown, Virginia en 1607. Sus etapas comprenden: la historia del periodo colonial inglés; la Declaración de Independencia por las entonces trece colonias (con apenas tres millones de habitantes) en 1776; el periodo de la formación de los Estados (1776 a 1788), y el periodo de estadidad independiente de los “*Estados Unidos de América*”, que comenzó con la ratificación de la Constitución Federal (1788) y la toma de posesión del Presidente Washington (1789).²⁷

Durante el periodo colonial, el Derecho Inglés estaba en vigor, la legislación al igual que el derecho de precedentes, fue complementada por la legislación colonial elaborada según las condiciones y necesidades locales. Las diferentes colonias variaban en su estructura legal y, con ella, en las competencias legislativas que poseían. Algunas eran provincias de la Corona y estaban sujetas a un gobernador real. Otras eran administradas por compañías o grupos privados a base de una patente real, mientras que un tercer grupo consistía de entidades legales independientes estatuidas por patentes reales y tenían, por ende, mayor independencia de la Corona Inglesa.

²⁶ *Op. cit.*, *supra* nota 20, pp. 195-197.

²⁷ *Idem*, pp. 168-188.

Las colonias formaron un Congreso Continental y sería precisamente en el segundo de ellos, en donde emitirían su Declaración de Independencia (1776), motivada por la imposición de impuestos por parte de la metrópoli a los cuales no estaban acostumbrados.

El siguiente paso fue la integración de una Confederación, que culminaría con la Convención de Filadelfia de 1787, para dar paso a una Constitución que adoptaría nuevos principios: i) ley suprema y soberanía popular, ii) separación de los poderes y control recíproco, iii) un estado nacional y un estado federal, y iv) salvaguarda de la libertad y lucha contra lo arbitrario.²⁸

De estos convencionistas se puede decir que eran hombres apegados a la propiedad privada y al carácter casi sagrado de los contratos privados y temían los excesos de la democracia; sin embargo, también estaban convencidos de actuar para el bien común, pues pretendían un desarrollo nacional que sólo un Estado fuerte podía favorecer. En particular provenían, de las capas superiores de la población, eran ricos, poseían educación, y muchos eran abogados.²⁹

A pesar de los principios adoptados, en su mayoría novedosos, y de las características señaladas, los convencionistas erraron el camino en lo que a responsabilidad política se refiere, ya que siguieron el modelo inglés, aun cuando el *impeachment* había empezado a caer en desuso y que adoptaron un régimen diferente: el presidencial. Lo anterior se confirma con el hecho de que sólo haya funcionado en contra de cuatro jueces federales hasta la fecha.

Casi todas las constituciones, de los trece Estados originarios contemplaron el juicio político (*impeachment*) para el ejecutivo local. De esta forma, en la Convención de 1787 se presentan dos proyectos: *i) Plan de*

²⁸ Cfr. Toinet, Marie-France, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 39-41.

²⁹ *Idem*, p. 35.

Virginia, el cual pugnaba porque la jurisdicción sobre el *impeachment* de cualquier autoridad, la tuviese el Poder Judicial, y *ii) Plan de Carolina del Sur*, que propuso que fuese la Cámara de Representantes la que iniciara el procedimiento de responsabilidad, consignando el resultado de su investigación ante el Poder Judicial, para que éste finalmente juzgara sobre la materia.³⁰

Pero ninguno de los proyectos se adoptaría gracias a la capacidad persuasiva de Gouverneur Morris, quien se pronunció en contra de que el Poder Judicial tuviese algo que ver con la responsabilidad política; los principales argumentos se centraron en torno a la idea de que el Poder Judicial podía desestabilizar a los demás poderes, y la duda sobre la independencia de los miembros de la Corte, ya que estos deberían ser designados por el Ejecutivo. La contra la llevaban Hamilton y Charles Pinckney, quienes abogaban porque el Poder Legislativo no conociese de la responsabilidad política, porque someterían y controlarían al Ejecutivo, lo cual era contrario a la opinión de la Convención de crear un Ejecutivo vigoroso, símbolo del federalismo pero responsable políticamente.³¹

Ahora bien, otro punto en desacuerdo en la Convención fue la representación en el Congreso; los estados grandes pretendían estar representados de acuerdo al número de habitantes (*Plan de Virginia*), mientras que los pequeños querían un Congreso compuesto de delegados por cada Estado (*Plan de Nueva Jersey*). Como en muchos otros casos, se llegó a una transacción: un Parlamento de dos Cámaras, una alta, el Senado, en el que cada estado enviaría a dos representantes, y una baja, la Cámara de Representantes, que se elegiría de acuerdo con la población de los Estados.³²

Y es precisamente con la aparición de la figura del Senado, que convencionistas como Hamilton, cambian de opinión y se inclinan a favor de que

³⁰ *Op. cit.*, *supra* nota 23, p. 466.

³¹ *Ibidem*.

³² *Op. cit.*, *supra* nota 28, pp. 37 y 38.

el Poder Legislativo conozca del *impeachment*, debido a que el Senado contaba con un carácter democrático, con prestigio político, y tenía un mayor número de integrantes en relación con la Corte.

El 4 de septiembre de 1787, el constituyente David Brearly sometió a dictamen la creación de la Vicepresidencia y la institución del Senado como órgano adecuado para juzgar políticamente a los funcionarios federales inculcados por la Cámara de Representantes.

Así, la Constitución previó que serían personas sometidas a juicio el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles, en este último supuesto se interpretaría su extensión a todos los miembros de los poderes judicial y ejecutivo, mas no a los miembros del legislativo y de las fuerzas armadas. Las causales son tres: i) traición, ii) Cohecho, y iii) delitos graves y menores.³³

El procedimiento debe iniciarse ante la Cámara de Representantes, la cual procederá a investigar y si resolviere en contra del acusado, entonces formulará los "*artículos del impeachment*"³⁴, presentándolos a la aprobación de la Cámara. Una vez aprobada se acusará al funcionario ante el Senado, el cual fallará en definitiva. Las sanciones son la destitución y la inhabilitación.³⁵

³³ La citada Constitución en su artículo 2, sección 4º., preceptua: "El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves".

³⁴ La Constitución en el artículo 1, sección 2º, dispone: "5) La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales".

³⁵ El artículo 1, sección 3º., de la citada Ley Fundamental establece: "6) El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará su no ocurre el voto de dos tercios de los miembros presentes. 7) En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo

Los convencionistas querían eliminar todo aquello que representara una monarquía (incluso se discutió sobre la conveniencia de un ejecutivo colegiado), por ello el *impeachment* iba dirigido al Ejecutivo; habían adoptado un régimen en donde el líder de los poderes era el ejecutivo, esto es, un sistema presidencial, por ende a quién había que acotar era a los miembros de ese poder; objetivo fallido a nuestro juicio, por que adoptaron el sistema inglés de responsabilidades, en cuanto a los órganos que debían conocer de esta figura. Afirmación que se ve reflejada en los casos de juicios políticos, que se han presentado en la vida de la nación vecina, y que González Oropeza sistematiza extraordinariamente.³⁶

DURACION	NOMBRE	CARGO	ACUSACIONES	SENTENCIA
1796	George Turner	Juez de Distrito	No precisas	Resultado fallido
1797-1799	Willian Blount	Senador	Delitos e infracciones graves	Expulsado antes de fincarle responsabilidad
1803-1804	John Pickering	Juez de Distrito	Delitos e infracciones graves	Convicto
1804-1805	Samuel Chase	Ministro de la Suprema Corte	Traición, delitos e infracciones graves	Declarado inocente
1804	Richard Peters	Juez de Distrito	Traición, delitos e infracciones graves	Declarado inocente
1830-1831	James H. Peck	Juez de Distrito	Infracciones Graves	Declarado inocente
1833	No determinado	Juez territorial	No precisas	Fallido por ser removido libremente por el Presidente
1843	John Tyler	Presidente	No precisas	Fallido
1862	West Humphreys	Juez de Distrito	Traición	Convicto
1867-1868	Andrew Johnson	Presidente	Delitos e infracciones graves	Declarado inocente
1873	Schuyler Colfax	Vicepresident e		Fallido
1873	Mark H. Delahay	Juez de Distrito	Delitos e infracciones graves	Renuncia antes de ser acusado formalmente ante el Senado
1876	Willian W. Belknap	Secretario de Guerra	Delitos e infracciones graves	A pesar de haber renunciado antes de

honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, juzgue y castigue con arreglo a derecho".

³⁶ *Op. cit., supra* nota 23, pp. 484, 485 y 486.

				la decisión final, se votó por llegar a los méritos del <i>impeachment</i> . Se declaró inocente.
1903-1905	Charles Swayne	Juez de Distrito	Delitos e infracciones graves	Declarado inocente
1912-1913	Robert Archbald	Magistrado de circuito en la Corte de Comercio	Mala conducta y delitos e infracciones graves	Convicto, removido e inhabilitado
1922	Harry Daugherty	Procurador general	No precisas	Fallido. Fue obligado a renunciar por Calvin Colidge
1925-1926	George English	Juez de Distrito	Mala Conducta	Renunció antes del juicio. Los administradores solicitaron el sobreseimiento ante el Senado
1926	No determinado	Comisionado del Distrito de Columbia	No precisas	Inmune al <i>impeachment</i> por ser empleado de Washington y no de los E. U. A.
1932-1933	Harold Louderback	Juez de Distrito	Mala conducta, delitos e infracciones graves	Declarado inocente
1932	Andrew Mellon	Secretario del Tesoro	Incompetencia en la conducción de política económica	Fallido. Herbert Hoover lo designó embajador en Gran Bretaña
1932-1933	Herbert Hoover	Presidente	Usurpación de poderes legislativos	Fallido
1933-1936	Halsted L. Ritter	Juez de Distrito	Mala conducta, cohecho, delitos e infracciones graves	Convicto. Exigió ante el tribunal fiscal una indemnización por sus salarios
1970	Willian Douglas	Ministro de la Suprema Corte	Mala conducta	Fallido
1973-1974	Richard Nixon	Presidente	Delitos e infracciones graves	Fallido. Renunció antes de presentarse cargos por la Cámara de Representantes

C. Estados Unidos Mexicanos

1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

Nuestro país ingresa al constitucionalismo mediante de la Constitución de Cádiz de 1812, ésta sostenía que la persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeto a responsabilidad. Las personas que ejercieran cualquier cargo público, prestarían juramento, al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al rey y desempeñar debidamente su encargo. Como vemos no se adopta el *impeachment* en este ordenamiento, la limitación al monarca español iba a pasos más lentos, que el caso inglés.³⁷

2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

La Constitución de 1824 incorporaría la responsabilidad política, parecida a la de nuestros vecinos, difiriendo en muchos puntos, debido principalmente a que pertenecemos a otra familia jurídica, y a que ya existía una tradición para sancionar servidores públicos de la corona, diferente al sistema inglés.³⁸

Así, todo funcionario debería prestar juramento al tomar posesión, de guardar y hacer guardar la Constitución; para ello el Congreso debería expedir

³⁷ Vid. Artículos 168 y 374, de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. En Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, 15o. edición, Porrúa, 1989, p. 80 y 103.

³⁸ En efecto, los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los *juicios de residencia* y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones de ultramar. Cfr. Fernández Delgado, Miguel Angel, *et al.*, *Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, p. 13. En este mismo sentido José Barragán nos dice: "...yo ciertamente tengo la firme convicción la expreso aquí, de que en efecto el sistema hoy en vigor, a excepción del mal llamado juicio político, se entronca y encuentra sus raíces en el juicio de responsabilidad y éste en el sistema de residencia colonial", Vid. Barragán, José, *Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Manuel Porrúa, México, 1984, pp. 29 y 30.

las leyes conducentes, para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebranten la Constitución o el Acta Constitutiva.³⁹

Cualquiera de las Cámaras, conocería en calidad de Gran Jurado, las acusaciones en contra de: i) el Presidente, ii) individuos de la Corte Suprema de Justicia, iii) Secretarios de despacho, iv) Gobernadores de los Estados, v) Senadores y Diputados, en este caso, conocería su propia Cámara. El efecto era suspender al funcionario y ponerlo a disposición del tribunal competente si fuese el caso.⁴⁰

En la hipótesis del presidente, las causales serían los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; también por actos dirigidos a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

Tratándose de los individuos de la Corte y de los secretarios del despacho, se procedería por cualquier delito cometido durante el tiempo de sus empleos. Los gobernadores de los estados, serían responsables por infracciones a la Constitución federal, las leyes de la unión, las órdenes del presidente (que no sean contrarias a la Constitución), y por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados contrarias a la constitución y leyes.

Para el caso de Senadores y Diputados, sería causa suficiente cualquiera del orden criminal. Habría una Cámara de acusación y otra que se erigiría en

³⁹ Vid. Artículos 163 y 164 de la Constitución de 1824. *Op. cit.*, *supra* nota 37, p. 193.

⁴⁰ Vid. Artículos 37 a 46. *Idem*, pp. 172 y 173.

Gran Jurado, no importando cual fuese, salvo el caso de sus miembros, en que debían ser juzgados por sus pares.

3. La Constitución de 1836

La Constitución de 1836, en su Tercera Ley aborda lo concerniente a la materia de responsabilidades, en la que siguió conservando el sistema de la constitución federal de 1824, a pesar de incluir un Supremo Poder Conservador. Serían sancionados por delitos oficiales, el presidente de la República, secretarios de despacho, magistrados de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, consejeros y gobernadores de los departamentos. La acusación la haría la Cámara de Diputados ante la de Senadores (ya no sería de manera indistinta).⁴¹

4. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

El 23 de diciembre de 1842, el presidente de la República, D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Las Bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843.⁴²

En estas disposiciones, se estipuló que cada una de las Cámaras podría conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si había o no lugar a formación causa, en las acusaciones por delitos oficiales de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento (art. 77). En el caso de las acusaciones contra el Presidente, contra todo el ministerio, contra toda la Corte las dos Cámaras formarían jurado (art. 78). Los delitos oficiales eran traición

⁴¹ *Vid.* Tercera Ley de la Constitución de 1836. *Idem*, p. 220.

⁴² *Idem*, p. 403.

contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en las bases (art. 90).

5. Acta de Reformas de 1847

Al regresar a la Constitución de 1824, se retoma también el sistema de la misma Constitución, ya citado líneas atrás; únicamente se agrega en los artículos 16 y 17, que el presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable. Por su parte, los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ya consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión.⁴³

6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

En la Constitución de 1857, el poder legislativo se depositaba en una sola asamblea, no se contempló a la Cámara de Senadores; lo cual trajo consigo un cambio en el sistema de responsabilidades que detallaremos. Ya en este ordenamiento se destinó el IV Título a prever un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que se restringía a mencionar la responsabilidad política y penal.⁴⁴

Los diputados, individuos de la Corte y secretarios de despacho, serían responsables por delitos comunes y oficiales (aquellos cometidos en el ejercicio de sus funciones). Los gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República, durante el tiempo

⁴³ *Idem*, p. 474.

⁴⁴ Las únicas dos leyes que reglamentaron este Título fueron: i) la Ley Juárez del 13 de noviembre de 1870, y ii) la Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886. *Cfr.* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1996, p. 43.

de su encargo, sólo podía ser acusado de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.⁴⁵

Si el delito fuere común (*responsabilidad penal*), el Congreso se erigirá en Gran Jurado y decidirá por mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar a proceder contra el acusado; en caso afirmativo, se le separará de su encargo y quedará sujeto a la acción de los tribunales; en caso negativo esto no querría esto decir que el funcionario fuera inmune, ya que al dejar el cargo se le podrían entablar las acciones pertinentes.

Si se tratase de delitos oficiales (*responsabilidad política*), el Congreso decidiría la culpabilidad o inculpabilidad del acusado, y en caso afirmativo separaría de su cargo al funcionario y se erigiría en jurado de acusación, poniendo a disposición de la Suprema Corte de Justicia al sujeto, la cual aplicaría la pena que la ley designe. Un funcionario podía ser responsable durante el tiempo en que ocupe el cargo y un año después.

La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, incorpora nuevamente la figura del Senado⁴⁶. De esta forma, tratándose de delitos oficiales la Cámara de Representantes seguiría siendo jurado de acusación, pero ahora el Senado se erigiría en jurado de sentencia. En cuanto hace a los delitos comunes, la Cámara de Representantes seguiría emitiendo la declaración de procedencia.

⁴⁵ *Op. cit.*, *supra* nota 37, pp. 865-867.

⁴⁶ Aunque ésta reforma se concretiza durante el mandato de Sebastian Lerdo de Tejada, encuentra su germen en el período presidencial anterior, y curiosamente, esta iniciativa no parte de los estados, sino del Presidente Juárez, que al igual que Comonfort, concluyo que era imposible gobernar con una Constitución que otorgaba el papel dominante a un Poder Legislativo Unicameral que, en la práctica, resultaba ser una jauría de intrigantes facultada para hechar abajo cualquier medida propuesta por el Ejecutivo con sólo un voto de mayoría simple; para tales efectos hecho mano de un recurso extraconstitucional: el plebiscito. *Cfr.* Ayala Anguiano, *Juárez. Biografía Novelada*, Grijalbo, México, 1991, pp. 380 y 381.

7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución de 1917 conservó en su título cuarto, el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos⁴⁷. Serían responsables por delitos comunes (*penal*), y faltas u omisiones en que incurran en ejercicio de su encargo (*política*), los senadores, diputados, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, secretarios del despacho y procurador general de la República. Los gobernadores y diputados de los Estados, serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales (*política*). En lo que hace al presidente de la República, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, tanto delitos comunes como oficiales.

Si fuera el caso de un delito común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, decidiría por mayoría absoluta sobre la procedencia o improcedencia; en el primer caso, el acusado sería separado de su cargo y puesto disposición de los tribunales, en caso contrario, la acusación puede proseguir cuando el funcionario no goce de fuero. Cuando se trate del presidente se le acusará ante la Cámara de Senadores como si se tratará de un delito oficial.

Para los delitos oficiales, actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y su buen despacho, no hay fuero; corresponde a la cámara baja ser la acusadora ante la cámara alta, que se erige en Gran Jurado. La sanción consistirían en destitución e inhabilitación. También la Constitución obligaba a expedir, a la brevedad posible la Ley de Responsabilidades.⁴⁸

⁴⁷ *Op. cit.*, *supra* nota 37, pp. 865-867.

⁴⁸ A la fecha hemos tenido tres leyes reglamentarias: i) la Ley Lázaro Cárdenas publicada el 21 de febrero de 1949, ii) la Ley López Portillo publicada el 4 de enero de 1980, y iii) la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982, vigente con algunas reformas. *Op. cit.*, *supra* nota 44, pp. 48 y 51.

El presidente podía pedir la destitución de cualquier ministro, magistrado de Circuito, jueces de Distrito, y magistrados y jueces del Distrito Federal y Territorios Federales. La solicitud debía hacerse a ambas Cámaras, las cuales debían de aprobar si era o no justificada la petición, primero la de Diputados y luego el Senado.

Por último, cabe señalar que los delitos oficiales se debían conocer durante y un año después, de que el sujeto haya estado en el cargo; también se establece que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad.

A este título han correspondido, hasta ahora, siete decretos de reformas que citaremos de acuerdo a la fecha de publicación: i) del 20 de agosto de 1928, al artículo 111; ii) del 21 de septiembre de 1944, al artículo 111; iii) la del 8 de octubre de 1974, también al artículo 111; iv) del 28 de diciembre de 1982 a todo el título IV; v) del 10 de agosto de 1987, a los artículos 110 y 111; vi) del 31 de diciembre de 1994 a los artículos 108, 110 y 111; y vii) del 22 de agosto de 1996, a los artículos 108, 110 y 111.⁴⁹ Como podemos notar el artículo que ha sido reformado en todos los decretos es el 111, y los que menos han sido reformados es el 109, 112, 113 y 114 con tan solo el decreto de diciembre de 1982.

Por lo que hace a la experiencia parlamentaria de juicios políticos de 1917 a 1983, el Dr. González Oropeza nos cita una serie de casos de este tipo, que a continuación se enmarcan.⁵⁰

NOMBRE	CARGO	ESTADO	FECHA	ACUSACION	RESULTADO
Agustín Alcocer	Gobernador	Guanajuato	26 de junio de 1918	a) Violaciones a la Constitución	No prosperó

⁴⁹ Vid. Las Reformas a los Artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución que edita la Secretaría de Gobernación, diciembre de 1996, pp. 239-241.

⁵⁰ Vid. González Oropeza, Manuel, *Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos (1917-1983)*, Las responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984, pp. 94-95

				b) Nepotismo	
Pascual Ortiz Rubio	Gobernador	Michoacán	10 de agosto de 1918	Violación del fuero de un diputado federal	No prosperó
Ernesto Perusquía	Ex-gobernador	Querétaro	29 de noviembre, 1o., 2, 3, y 29 de diciembre de 1919	Expedición de leyes y decretos violatorios del régimen democrático, representativo y federal, durante su periodo como gobernador	No prosperó
Miguel Alvarez García	Gobernador	Colima	5 de julio de 1920	Violación de fuero de un diputado	No prosperó
Tiburcio Fernández Ruiz	Senador	Chiapas	17 de octubre de 1924	Violación al artículo 62 constitucional	Prosperó
Emilio Portes Gil	Gobernador	Tamaulipas	20 de enero de 1926	Ataques al municipio libre	No prosperó
José Guadalupe Zuno	Ex-gobernador	Jalisco	17 de febrero de 1926	a) Ataques a instituciones democráticas, representativas y federales. b) Ataques al municipio libre	Inhabilitado para ocupar nuevos cargos públicos

8. México antes y después del 6 de julio de 1997

a) Inmersos en la transición.

Hasta antes del 6 de julio de 1997, el Estado mexicano se caracterizaba por una hegemonía del presidente de la República en el sistema político, una hipertrofia de sus poderes. Según la Constitución, el presidente es el jefe del Estado y del gobierno y además controla el funcionamiento del partido hegemónico (hoy en día primera minoría del país). De hecho, sus facultades legislativas y judiciales le hacían prácticamente todopoderoso frente a los demás poderes estatales.⁵¹

⁵¹ Al respecto consultese: Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, UNAM, México, 1990, pp. 133 y ss.

Para 1990, Santiago Miguez González⁵² opinaba que las únicas limitaciones del presidente en México, son las que le impone el desarrollo de un capitalismo periférico, ya que México es un país dependiente y las decisiones que se adoptan desde el exterior afectan en gran manera al poder presidencial.⁵³

El espectro político del país, provocó que se le considerase como un régimen autoritario, que hoy vive una transición democrática; como ejemplo basta citar la tesis del Dr. Salomón Sánchez Ruiz, que ubica tres periodos en la vida política mexicana: i) el período de desarrollo de los postulados de la revolución 1917-1962; ii) un período pretransicional 1963-1976; y iii) período transicional 1977-1997.⁵⁴

b) Los partidos políticos de oposición como agentes de cambio

Una de las hipótesis de las teorías transicionales, es que cualquier país puede arribar a un régimen democrático aunque no se cuente con una gran cultura al respecto, todo dependerá del acuerdo de los actores políticos. Dentro de ese contexto, los partidos políticos como actores de transición ha sido fundamentales, ya que han servido como un verdadero medio de control del poder autocrático que se ha visto en la necesidad de ir cediendo, cambiando las reglas del juego, y si a esto le sumamos que han venido educando a la población en las virtudes de la democracia, tenemos que los partidos políticos de oposición han venido funcionando como agentes de cambio.

⁵² Vid. Miguez González, Santiago, *La Transición a la Democracia en México. Una Aproximación*, Revista de Estudios Políticos No. 69, Nueva Epoca, Madrid, Julio-Septiembre, 1990, p. 89.

⁵³ Sobre el tema del Presidencialismo en México, continuaremos en el capítulo 3, en éste apartado sólo se abordó por lo que hace al factor transición democrática.

⁵⁴ Vid. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho: *Constitución y Transición: Los Impactos del Derecho en la Transformación Democrática de México*, México, 1996.

El espectro partidista en el país, se puede explicar con tan solo tres partidos políticos:

- *Partido Revolucionario Institucional.* Es el partido en el poder, aunque ya no se puede afirmar su carácter de partido hegomónico.⁵⁵ Se funda en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario, en 1938 cambia su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana, para llegar en 1946 con su nombre actual. El PNR logró sostener con éxito a la familia revolucionaria que, aunque ha sufrido cuatro escisiones, éstas no lograron destruirlo, ni evitaron que sus candidatos a la presidencia de la república llegaran al poder. Tales cismas fueron los de Juan Andrew Almazán en 1940, el de Ezequiel Padilla en 1946, el del general Miguel Henríquez Guzmán en 1952 y el de Cuauhtémoc Cárdenas en 1985, todos ellos con motivo de la disputa presidencial. Siendo la ideología un conjunto de valores que cohesionan al grupo, se dice que el gobierno de la Revolución se adjudicó una ideología que se sustenta en tres valores centrales: el nacionalismo, el revolucionarismo y el populismo.
- *Partido Acción Nacional.* La oposición de derecha está representada en México principalmente por el PAN, surgido al calor de la reacción antisocialista que suscitó la política del presidente Cárdenas entre las clases medias empresariales y en la iglesia católica. Se crea en 1939 con Gómez Morín. Para este partido, la persona humana tiene una eminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir, por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y medios necesarios para cumplir dignamente su destino. La educación del pueblo mexicano es tarea de todos los miembros de la nación. Es deber del Estado, pero nunca puede ser monopolio suyo.⁵⁶
- *Partido de la Revolución Democrática.* Este partido se funda en 1989, asigna a la sociedad civil la carga de democratizarse y organizarse autónomamente para alcanzar un Estado democrático, se declara en abierta lucha en contra del partido oficial, al que adjudica la falta de

⁵⁵ Por vía de ejemplo, podemos citar que Lázaro Cárdenas del Río, obtuvo en 1934 un porcentaje de votación del orden del 98.19%, lo que demostraba claramente el carácter hegomónico del entonces PNR; todavía para 1958, Adolfo López Mateos llegó a obtener el 90.43% de los votos, ya bajo las siglas del PRI; en contraste, para 1994 Erenesto Zedillo Ponce de León apenas y obtuvo el 48.77% de los votos, convirtiéndose en el candidato priista con menor porcentaje de votos en llegar al poder.

⁵⁶ Este partido obtuvo la votación mas baja para presidente de la República, con Efraín González Luna en 1952 y con tan solo 7.82%; su votación más alta fue en 1994 con Diego fernández de Cevallos, con 25.94%. Desde 1989 obtuvo la gubernatura de Baja California; en 1991 la de Guanajuato (interino); en 1992 Chihuahua; en 1995 Jalisco, Baja California y Guanajuato; y en 1997 Nuevo León y Queretaro.

consolidación de un sistema cabal de partidos políticos. Propone una reforma del Estado, para la redefinición y reforzamiento del equilibrio de poderes, el federalismo y la descentralización política, justicia y Estado de Derecho. Tiene sus antecedentes en la Corriente Democrática del PRI dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes se esciden y forman junto con el PPS y el PARM un Frente Democrático Nacional, postulando como candidatos al primero de los citados.⁵⁷

c) El Poder Real de los Partidos después del 6 de julio de 1997

El 6 de julio de 1997 se llevaron a cabo elecciones para renovar, la Cámara de Diputados, a los senadores de representación proporcional, al jefe del Gobierno del Distrito Federal y otras gubernaturas. El saldo fue desfavorable para el PRI, quienes resultaron sorprendidos, a pesar de los resultados de las elecciones en el país de 1994 a 1997, que indicaban una clara tendencia negativa para ellos.

Para el 17 de julio de 1997, el PRD exhibía en su órgano de difusión, las estadísticas que demostraban el poder real de los partidos políticos después del 6 de julio, en los siguientes términos.⁵⁸

Partido Político	Votación	Porcentaje
PAN	7'795,538	25.88
PRI	11'438,719	37.98
PRD	7'518,903	24.96
PC	328,872	1.09
PT	756,125	2.51
PVEM	1'116,137	3.71
PPS	99,109	0.33
PDM	193,903	0.64
Candidatos No Registrados	15,815	0.05
Votos Nulos	856,732	2.84
Votación Total Emitida	30'119,853	100

⁵⁷ En su joven vida, éste partido en 1994 obtuvo el 16.60% de votos en la candidatura presidencial con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; pero en 1997 triunfo en la capital del país, con Cárdenas como candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

⁵⁸ Las graficas citan sólo el estado que se guardaba inmediatamente despúes del 6 de julio. *Vid. Propuesta. Semanario de Difusión y Comunicación del PRD*, Año 2, No. 29, 17 de julio de 1997, p. 3.

CARGO	PAN	PRD	PRI	OTROS	TOTAL
Presidente de la República	0	0	1	0	1
Gobernadores	6	1	25	0	32
Senadores	34	16	76	2	128
Diputados Federales	122	125	238	15	500
Diputados Locales	234	105	529	57	925
Alcaldes	308	251	1642	191	2395
Asambleístas	10	38	12	6	66
Porcentaje en municipios Gobernados	12.9	10.5	68.5	8.1	100
Porcentaje de población gobernada	35	19.2	42.9	2.8	100
Población Total Gobernada por partido	31'913,227	17'496,207	39'146,113	2'033,36	91,100,00

d) La LVII Legislatura

Como consecuencia de las elecciones del 6 de julio de 1997, se renueva en su totalidad la Cámara de Diputados, ocasionando que el PRI perdiese la mayoría absoluta con que siempre había contado en esa cámara baja, de hecho ningún partido obtuvo esa mayoría, lo que ocasiono problemas inmediatos para integrar el órgano de gobierno de la cámara, que en este caso correspondería a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La Comisión antes citada se pudo conformar gracias a un acuerdo de las fracciones parlamentarias en los siguientes terminos: se integraría con los coordinadores de cada grupo parlamentario, tomaría sus decisiones por consenso, y en caso de que no se lograra éste, se procedería al voto ponderado; la presidencia de la Comisión sería rotada cada seis meses entre los coordinadores de los grupos parlamentarios; el orden de rotación sería, PAN septiembre de 1997 a febrero de 1998, PRD marzo a agosto de 1998, PRI septiembre 1998 a febrero 1999, PVEM marzo a agosto de 1999 y PT septiembre 1999 a febrero de 2000; el sexto periodo debería ser sorteado entre los cinco coordinadores de los grupos parlamentarios.⁵⁹

⁵⁹ Vid. Acuerdo Parlamentario para la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados, aprobado el 4 de septiembre de 1997.

También para la integración de las Comisiones se llegó a los acuerdos correspondientes, repartiéndose éstas de acuerdo al porcentaje de curules de cada grupo parlamentario. Todo este escenario se volvió campo propicio para la promoción de juicios políticos en el país, ya que debido a la conformación de la LVII Legislatura se garantiza cuando menos, que la Cámara de Diputados se llegue a erigir en Jurado de Acusación ante la Cámara de Senadores enjuiciando a un político proveniente de las filas del PRI; aunque es fácil predecir desde ahora que en ésta legislatura ningún servidor público va a ser sentenciado con motivo de un juicio político, debido principalmente a que si se trata de un servidor público de oposición, ésta conforma en su conjunto la mayoría absoluta de la cámara baja; en cambio, si se trata de un priista, aunque proceda en la Cámara de Diputados, en el Senado, donde cuentan con mayoría absoluta, han adoptado el lema ya tan difundido de: *"No pasará"*.

Como ejemplo de que los cambios en la relación del poder político, reactiva mecanismos de control, basta decir que en ésta legislatura se tiene ya un total de 34 expedientes de juicio político, y que dos ya han trascendido, al grado de nombrarse la Sección Instructora. En la siguiente gráfica se utilizarán las siguientes abreviaturas: Número de expediente (NE) y Fecha de Presentación (FP).

NE	Tipo de denunciante	Denunciado	FP	Descripción
1	Ciudadanos	Rogelio Zamora Barradas, diputado federal de la LVI Legislatura	09 X 97	Se solicita a la Comisión de Gobernación examine el contenido de la resolución que la Subcomisión de Examen Previo emitió el 31 de julio de 1997. Una vez que ésta sea revisada, se solicita se declare que la denuncia planteada es procedente. Se argumente que el ex diputado federal haya sido y sea ministro de algún culto religioso. Se presume que durante su gestión favoreció los intereses de la Asociación Religiosa a la que pertenece
2	Ciudadano	Rogelio Appel Chacón, ex diputado federal, hoy diputado local por Baja	09 X 97	Juicio Político en contra del diputado del Congreso Local de Baja California, Rogelio Appel Chacón

		California		Dio instrucciones al Registro Agrario Nacional en Baja California, para la expedición de constancias que acrediten como ejidatarios a exfuncionarios del gobierno federal que llegaron al ejido Ursulo Galván con motivo del ejercicio de sus funciones
3	Diputados de la LVII Legislatura	Víctor Manuel Cervera Pacheco, gobernador constitucional del Estado de Yucatán.	13 X 97	Juicio Político en contra de Víctor Cervera Pacheco por haber excedido el tiempo constitucional en su cargo de gobernador, el cual no debe durar más de seis años.
4	Ciudadano	José Vicente Aguinaco	14 X 97	Juicio Político en contra de José Vicente Aguinaco Alemán, Pdte. De la SCJN; Luis Gilberto Vargas Chávez, Consejero de las Judicatura Federal; Carlos Loranca Muñoz y Guillermo David Vásquez Ortiz, Magistrados de Tribunales Colegiados; y otros. Se argumenta que han afectado y afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones
5	Diputado de la LVII Legislatura y ciudadano	Roberto Madrazo Pintado, gobernador constitucional del Estado de Tabasco	14 X 97	Juicio Político en contra de Roberto Madrazo Pintado por delitos de fiscalización y otorgamiento de recursos al Partido Revolucionario Institucional
6	Ciudadano	Jorge Carrillo Olea, gobernador del Estado de Morelos	10 XI 97	Juicio político en contra de Jorge Carrillo Olea, por abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, manejo y ejercicio indebido de los fondos públicos.
7	Ciudadano	Jesús Murillo Karam, gobernador del Estado de Hidalgo	17 IX 97	Se solicita se vuelva a revisar la denuncia de juicio político en contra de Jesús Murillo Karam
8	Ciudadano	Genaro Borrego Estrada, director general del Instituto Mexicano del Seguro Social	15 X 97	Problemas con la construcción de ampliaciones a las clínicas de campo del IMSS, ubicadas en Huejutla, Zacualipan y Metepec, en el estado de Hidalgo
9	Ciudadano	Guillermo Ortiz Martínez, secretario de Hacienda y Crédito Público	15 X 97	Problemas con la empresa Paraestatal Fertilizantes mexicanos, S.A. en la rehabilitación de alimentadores eléctricos en 4160 volt en su unidad industrial de Minatitlán, Veracruz.
10	Presidente del Partido Socialdemócrata	Emilio Chuayffet Chemor, secretario de Gobernación; Diódoro Carrasco Altamirano, gobernador de Oaxaca; Ángel Aguirre Rivero, gobernador de Guerrero;	21 X 97	Se les acusa de negligencia criminal por el mal ejercicio de sus cargos, provocando la muerte de cientos de mexicanos debido al paso del huracán Paulina los días 8 y 9 de octubre del presente año.

		juicio penal en contra de Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de los EUM.		
11	Ciudadanos	Patricio Chirinos Calero, gobernador del estado de Veracruz	20 X 97	Se le acusa al gobernador de violaciones a las garantías individuales y de derecho humanos contra el asesor político del movimiento nacional de los 400 pueblos y contra varios de sus integrantes.
12	Ciudadano	Víctor Manuel Cervera Pacheco, gobernador del Estado de Yucatán	22 X 97	Se le acusa de violar el art. 48 constitucional, el cual afirma que un gobernador por ningún motivo podrá volver a desempeñar dicho puesto.
13	Ciudadano	Arturo Warman Criej, secretario de la Reforma Agraria	22 X 97	Se le acusa al secretario de la Reforma Agraria, el director de Nuevos Centros de Población y contra el director general de Procuración y Quejas de la Oficina de Certificados y Confrontas, de violar los arts. 8, 14, 16 constitucionales, y de corrupción.
14	Ciudadano	Diputado federal Santiago Creel Miranda	04 XI 97	Juicio Político en contra del diputado federal Santiago Creel Miranda. Se violó el artículo 1o., párrafo primero y segundo inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
15	Ciudadano	Froylán Hernández Lara, Procurador Agrario; Arturo Warman Criej, secretario de la Reforma Agraria; así como los jueces del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Juez Séptimo de Distrito y magistrado de Mexicali del Tribunal Superior Agrario	04 XI 97	Juicio Político, se les acusa de estar en confabulación con narcotraficantes del Cartel de los Arellano Félix, para despojar de sus tierras a los ejidatarios de "El Ojo de Agua", municipio de Tijuana, Baja California.
16	Ciudadano	Miembros de la Junta Especial No. 19 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con sede en Ciudad Guadalupe, Nuevo León y Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado del 4o. Circuito, Monterrey, NL.	17 XI 97	Juicio Político y declaración de procedencia, se les acusa de haber violado y privado de los derechos contenidos en la Ley Federal del Trabajo y en su contrato colectivo de trabajo.
17	Ciudadano	Oscar Espinoza Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal	17 XI 97	Juicio Político, presencia de irregularidades en la quiebra de Ruta 100.
18	Ciudadano	Carlos Madrazo Limón, presidente municipal de Atizapán de Zaragoza, Estado de México; Dra.	27 XI 97	Juicio Político, se pide la inmediata separación de sus puestos por hacer caso omiso de la necesidad de medidas de seguridad y cruce de

		Mireille Rocatti Velázquez, presidenta de la CNDH y Miguel Angel Contreras Nieto		peatones en el "Colegio Calli", ubicado en el municipio de Atizapán de Zaragoza, estado de México.
19	Ciudadano	Oscar Espinosa Villarreal, Jefe del Departamento del Distrito Federal	09 XII 97	Denuncia de juicio político y solicitud de declaratoria de procedencia, se le acusa de haber contribuido a la muerte de seis jóvenes por no haber realizado nada para impedirlo.
20	Ciudadano	José Juan Bracamontes Cuevas, Juez Cuarto de Distrito en materia civil en el Primer Circuito Federal con residencia en el DF; Adalid Ambriz Landa, José Luis García vasco y Juan Manuel Hernández Páez, Magistrados del Sexto Tribunal Colegiado	10 XII 97	Se les acusa de actos y omisiones contenidos en las fracciones III, VI y VII del artículo 7 de la LFRSP.
21	Ciudadano	Adrián Lajous vargas, director, Humberto Lira Mora, subdirector, Julio Pindter, subdirector de relaciones laborales, Arístides Pérez, justo Angel Moreno, Ernesto González Medina y Rafael González Lastra. Todos pertenecientes a PEMEX	11 XII 97	Denuncian posibles delitos de fraude a la nación con daños a tercero, robo, despojo, encubrimiento, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad, y los que resulten.
22	Ciudadano	Jorge Carrillo Oela, gobernador del Estado de Morelos y Jorge Arturo García Rubi, presidente del Tribunal Superior de Justicia y presidente del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos.	15 XII 97	Juicio Político y declaración de procedencia, se les acusa de haber amenazado de muerte al denunciante.
23	Ciudadano (ex-diputado de la LVI Legislatura)	Roberto Madrazo Pintado, gobernador constitucional del Estado de Tabasco	15 XII 97	Juicio Político, se le acusa de varios delitos electorales.
24	Ciudadano	Adrián Lajous Vargas, director de PEMEX	09 II 98	Juicio Político, se le acusa por ocultar los resultados del incendio ocurrido en San Juan Ixhuatepec, Estado de México, el 11 de noviembre de 1996, por falsedad en su declaración respecto a la cantidad de combustible que se quemó, entre otras cosas.
25	Ciudadano (Alianza Cívica)	Roberto Madrazo Pintado, gobernador constitucional del Estado de Tabasco.	10 II 98	Juicio político, de los ejercicios de 1995 y 1996, se derivan claramente gastos excesivos respecto al presupuesto de egresos, estructura y clasificación distinta de los rubros de gasto en el presupuesto y en el

				documento de rendición de cuentas.
26	Ciudadano	Gobernador del Estado de Coahuila, magistrados del Primer Tribunal Colegiado del 8o. Circuito con sede en Torreón, Coahuila.	12 II 98	Juicio político y declaración de procedencia, se clausuro el "Bar Taurino" y canceló la licencia de funcionamiento sin mediar motivo y fundamento para ello; como resultado, se impidió la obtención de los recursos económicos para el sustento de la familia del acusado.
27	Ciudadano	Santiago Creel Miranda, Angel Sergio Guerrero Mier, Jorge González Martínez, Alejandro González Yáñez, Porfirio Muñoz Ledo, Felipe Urbiola Ledesma, Javier Loyo ramos, Fidel Herrera Beltrán y/o miembros más de la Subcomisión de Examen Previo	19 II 98	Se les acusa de violar la Constitución, la LFRSP y la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
28	Ciudadano	Gonzalo Millán Curiel Alcaraz, director técnico de la Unidad de Conservación y Desarrollo Forestal No. 5, en el municipio de Cabo Corrientes, Jalisco y de otros servidores de la Secretaría de Medio Ambiente	24 III 98	Se les acusa de haber omitido e incumplido la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente.
29	Ciudadano	Procurador General de la República	31 III 98	El 23 de noviembre de 1997, el denunciante acusó a Luis Echeverría Alvarez de haber incrementado el endeudamiento del país, y desde esa fecha la PGR le negó información acerca de la ratificación de la denuncia.
30	Ciudadano	Carlos Mier y Teran Ordiales, director del Organismo Público Descentralizado "Telecomunicaciones de México"	02 IV 98	Juicio Político, se afirma que el servidor público solapa irregularidades financieras del Fideicomiso de la vivienda para los trabajadores de Telecomunicaciones de México.
31	Ciudadano	Jorge Camillo Olea, gobernador constitucional del Estado de Morelos	07 IV 98	Juicio Político, la gestión del gobernador se ha traducido en un marco de protección, ya sea por acción u omisión, a los delincuentes que en muchos de los casos constituyen organizaciones delictivas dedicadas primordialmente a la industria del secuestro.
32	Ciudadano	Santiago Creel Miranda, diputado federal	08 IV 98	Juicio Político, se argumenta que cuando se discutió el juicio político contra el Gobernador Cervera Pacheco, en la sesión realizada el 16

				de febrero de 1998, el Dip. Santiago Creel no se abstuvo de emitir su voto, a sabiendas de sus intereses personales en el asunto.
33	Ciudadano	Carlos Humberto Trujillo Altamirano, Sergio Javier Coss Ramos y Adán Gilberto Villarreal Castro, magistrados del Segundo Tribunal Colegiado del 10o. Circuito, con sede en Mexicali, Baja California	15 IV 98	Juicio político, se les hace responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, afectando la legalidad y eficiencia en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.
34	Ciudadano	Salvador Rocha Díaz, senador de la República; Diógenes Cruz Figueroa y Tarcicio Obregón Lemus, magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado del 6o. Circuito con sede en la ciudad de Puebla	23 IV 98	Juicio político y declaración de procedencia.

III. LA RESPONSABILIDAD POLITICA EN LA ACTUALIDAD

A. Regímenes Parlamentarios

El régimen parlamentario es el sistema típico de la colaboración de poderes. Por un lado hay un jefe de Estado (rey o presidente de la República) políticamente irresponsable; por otro, un parlamento que controla la gestión gubernamental.

Sartori identifica tres variedades de sistemas parlamentarios: i) el sistema de primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en que el ejecutivo forzosamente prevalece sobre el parlamento; ii) el sistema de tipo francés de gobierno por asamblea (III y IV Repúblicas) que casi impide gobernar, y iii) a la mitad de las citadas, la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.⁶⁰

⁶⁰ Como notamos, se trata de una clasificación atendiendo al predominio de la relación Gobierno-Parlamento. Vid. Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados* (Trad. Roberto Reyes Mazzoni), Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 116 y 117.

Pero existen algunas notas distintivas más de este sistema, atendiendo a los siguientes rubros:

- **Quién es el Jefe de Estado:** i) *Parlamentarismo Monárquico*. El monarca es el jefe de Estado y accede a él por medio de normas hereditarias, se ejerce el cargo en forma vitalicia, el jefe de Estado es irresponsable, las decisiones las asume el gabinete. *V. gr.* los casos de España, Gran Bretaña, Japón, Bélgica, Suecia, Dinamarca. ii) *Parlamentarismo Republicano*. El jefe de Estado es el presidente de la República, se accede al cargo por elección, el mandato es temporal. *V. gr.* los casos de Italia, Alemania, Grecia.

- **Reparto de atribuciones al interior del Ejecutivo entre el Jefe de Estado y el gobierno:** i) *Parlamentarismo Monista*. La totalidad del poder político es ejercido por el gabinete, el jefe de Estado formaliza lo que apruebe el gobierno. *V. gr.* los casos de Japón, Italia, Dinamarca, Suecia, Israel. ii) *Parlamentarismo Dualista*. El jefe de Estado conserva algunas atribuciones que pueden ejercer con autonomía, sin acuerdo del Gabinete. *V. gr.* el caso de Grecia.

- **Según las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, estén dejadas a la libre actividad política o estén limitadas y reglamentadas por la Constitución y las leyes:** i) *Parlamentarismo Clásico*. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento se encuentran reguladas por la práctica política. *V. gr.* el caso de Gran Bretaña. ii) *Parlamentarismo Racionalizado*. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento, incluido el voto de censura, se encuentran reguladas por la Constitución. *V. gr.* los casos de la República Federal de Alemania, España, Grecia.

La *moción de censura* es el procedimiento parlamentario para la exigencia de responsabilidad política al gobierno y que, se puede decir, sintetiza institucionalmente la relación fiduciaria entre el gobierno y el parlamento.⁶¹ Esta puede presentar las formas de "*responsabilidad colectiva*" y "*responsabilidad individual*"; aunque ésta última casi ha desaparecido en los regímenes parlamentarios debido al principio de responsabilidad colectiva que se contrapone al principio de responsabilidad ministerial individual.

⁶¹ Sanchez de Dios, Manuel, *La Moción de Censura (Un Estudio Comparado)*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, p. 21.

La unidad del gobierno se basa en la *solidaridad* entre todos los miembros del mismo y tiene como objeto la responsabilidad debida por los ministros a sus colegas separadamente y hacia el gobierno como un todo, por esta *solidaridad* se ha reducido la responsabilidad individual de los ministros ya que actúa de protector sobre los mismos. Se trata de principios que favorecen la unidad, homogeneidad y presidencialismo del gobierno en el régimen parlamentario.⁶²

Cabe destacar que una de las problemáticas del régimen parlamentario para enderezar la moción de censura, es sin duda alguna una "*gran disciplina interna*" en el seno de los partidos, lo que hace prácticamente imposible la moción de censura en los casos en que exista mayoría de un partido en el parlamento. Lo anterior ha llevado a pensar que la relación **parlamento-gobierno** ha pasado a un segundo lugar frente a la relación **gobierno-mayoría** parlamentaria y la relación **gobierno-oposición** (alternativa del gobierno).⁶³

B. Regímenes Presidenciales

Supone que el Presidente es a la vez, jefe de Estado y de gobierno; además es elegido por el pueblo y responde de su gestión ante él. Existe una separación estricta de poderes, cierto equilibrio entre ambos órganos políticos y colaboración funcional entre ellos.

Los ministros son los asesores del presidente, nombrados por él para ejecutar su política; se mantienen en el cargo mientras cuenten con la confianza del presidente. El primer país en adoptarlo fueron los Estados Unidos de América.

⁶² *Idem*, pp. 339 y 340.

⁶³ *Idem*, p. 365.

Para Vergottini, el ejecutivo monista es monocrático (unipersonal) en la Constitución de los Estados Unidos, pues está formado por el presidente. El gabinete presidencial es un órgano colegiado, encabezado por el presidente, pero sin relevancia constitucional autónoma, pues las funciones de gobierno son consideradas por la Constitución, sólo presidenciales.⁶⁴

A diferencia del régimen parlamentario, en el presidencial el procedimiento para exigir la responsabilidad política es el denominado "*Juicio Político*", en el cual tiene carácter preponderante la responsabilidad individual. El régimen presidencial lo retomaremos en el capítulo III, como introducción al fenómeno de su hipertrofia.

C. Sistemas de Responsabilidad Individual

Después de haber estudiado las características generales de los regímenes presidencial y parlamentario, podemos mencionar con Fix-Zamudio, que hay tres modalidades en lo que se refiere al enjuiciamiento por el principio de responsabilidad individual: *i) Sistema Angloamericano*. La acusación es realizada por el Parlamento, que a su vez actúa como organismo juzgador; *ii) Sistema Judicialista*. La acusación la formula el Parlamento, pero la sentencia es asignada a un tribunal o viceversa; y *iii) Sistema de Organismos Especializados*. La acusación la realiza el órgano legislativo, pero corresponde el enjuiciamiento a un organismo especializado, como la Alta Corte francesa o el Tribunal Constitucional.⁶⁵

⁶⁴ Vid. Vergottini, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, (Trad. Pablo Lucas Verdú), 2o. edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1985, p. 359.

⁶⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Manuel Porrúa, México, 1984, p. 62.

1. Sistema Angloamericano

En este sistema se encuentran el *impeachment* británico y norteamericano, mismos que ya han sido mencionados en páginas anteriores; basta decir que en el modelo británico cuando era encontrado culpable el acusado, no sólo se le privaba de la inmunidad, sino que se le aplicaban las sanciones establecidas en las leyes penales.⁶⁶ En cambio, en el modelo norteamericano la sanción que aplica el Senado, implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios.

Como muchas otras instituciones, el modelo norteamericano de enjuiciamiento político fue adquirido por naciones latinoamericanas, dentro de las cuales, por supuesto, se encuentra nuestro país al que también ya hemos hecho referencia en páginas anteriores.

Un país que adopta el modelo norteamericano sin variante alguna es Argentina. En efecto, el régimen de responsabilidades, se encuentra previsto en los artículos 53, 59, y 60 de la Constitución de la Nación Argentina. Son sujetos de responsabilidad, el presidente, vicepresidente, jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema. Las causas son mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, y crímenes comunes.

El órgano acusador es la Cámara de Diputados, previa aprobación de sus dos terceras partes; el Senado conocerá de la acusación en juicio público e impondrá la sanción con el consentimiento de las dos terceras partes, el fallo se

⁶⁶ Menciona Fix-Zamudio: *"El ejemplo más dramático fue la ejecución de Carlos I en 1649, cuyo ejército fue derrotado por el encabezado por Oliverio Cronnwell, líder parlamentario, después de haber condenado a muerte a varios ministros del propio monarca, inclusive antes de la lucha armada"*. *Idem*, p. 63.

reduce a destituir al acusado, y declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Si el sujeto acusado fuese el presidente, el Senado será encabezado por el presidente de la Corte Suprema.

Otro ejemplo es el caso de Brasil, su Constitución Federal de 1967 prevé que la Cámara de Diputados declarará la procedencia de la acusación contra el presidente de la República y los ministros de Estado, y compete al Senado federal decidir sobre la responsabilidad oficial de los citados funcionarios, así como también enjuiciar por la misma causa a los magistrados del Supremo Tribunal Federal y al procurador general de la República. En el caso del presidente de la República se señalan que son causas de responsabilidad el atacar a la Constitución federal.⁶⁷

La Constitución Política de Colombia, en los artículos 174, 175 y 235, dispone lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos incluyendo al presidente. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que haga la Corte Suprema, en contra de cualquier servidor, si es un delito común el servidor quedará suspendido, si se tratará de delito cometido en ejercicio de sus funciones, el funcionario quedará destituido; a continuación quedará a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Una variante de éste modelo, es el previsto por el artículo 89 de la Constitución de la República de Sudafrica, que autoriza a la Asamblea Nacional (no participa el Consejo Nacional de Provincias) a remover al Presidente por la decisión de las dos terceras partes de sus miembros, en los casos de graves violaciones a la Constitución o a la ley, mala conducta grave e incapacidad para ejecutar las funciones del cargo; en caso de las dos primeras hipótesis no podrá ocupar otro cargo alguno

⁶⁷ *Idem*, p. 65.

Otro caso es el previsto en la ley fundamental israelí del 16 de junio de 1964, sobre el presidente de Estado; por lo menos veinte miembros del *Knesset* pueden presentar una acusación contra el presidente, la que debe ser aprobada por una comisión parlamentaria por mayoría de tres cuartos. La asamblea exonera al presidente de su cargo, si la votación que alcanza la mayoría con las tres cuartas partes de sus miembros (art. 20).⁶⁸

2. Sistema Judicialista

Se califica a éste sistema de judicialista, "*...en virtud de que la decisión final tanto en la responsabilidad política como en la de carácter penal de los altos funcionarios corresponde, al órgano supremo del poder judicial*".⁶⁹

La Constitución Española de 1978, en sus artículos 98 y 102, principalmente, nos dice que son responsables por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, el presidente, vicepresidente, y los ministros.

La iniciativa para entablar responsabilidad corresponde a la cuarta parte de los miembros de Congreso, pero deberá aprobarlo todo el cuerpo legislativo por mayoría absoluta, en caso positivo se acusará al servidor ante el Tribunal Supremo quien impondrá la sanción correspondiente.

En Finlandia, una comisión de la asamblea delibera sobre la acusación al presidente y corresponde a la Suprema Magistratura ordinaria (Corte Suprema) pronunciarse (Constitución de 1919, art. 47, 2c). En Portugal, la Asamblea de la República delibera sobre la acusación y la Suprema Magistratura ordinaria (Tribunal Supremo de Justicia) se pronuncia sobre el caso (Constitución de 1976, art. 133).⁷⁰

⁶⁸ Vergottini, *op. cit.*, *supra* nota 64, p. 368.

⁶⁹ Fix Zamudio, *op. cit.*, *supra* nota 65, p. 66.

⁷⁰ Vergottini, *op. cit.*, *supra* nota 64, p. 368.

La Constitución Federal de la Confederación Suiza, en sus artículos 71 y 112, enuncia que la autoridad suprema es la Asamblea Federal, integrada por el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados. Existe un Tribunal Federal, que asistido de un gran jurado, conocerá de los casos de alta traición hacia la Confederación, rebelión o violencia en contra de autoridades federales, y además de los crímenes y de los delitos políticos que son causa o consecuencia de turbulencias que ocasionaron la intervención federal armada

De los países latinos, Venezuela requiere del concurso del poder judicial en su sistema; la Constitución de la República de Venezuela, en los artículos 150, 192 y 251, prevé lo relativo a las responsabilidades. El presidente de la república es responsable de sus actos, de conformidad con la Constitución y sus leyes; corresponde a la Corte Suprema de Justicia declarar que hay mérito para ello, y al Senado autorizar el enjuiciamiento del Presidente, en caso positivo la Corte seguirá conociendo de la causa.

3. Sistema de Organismos Especializados

Dentro de este sistema, podemos a la vez distinguir dos modelos, el *francés* y el *austríaco*. Por lo que hace al primero, desde 1875 en Francia se inicia el sistema de conferir el enjuiciamiento a una Alta Corte de Justicia, pero que formaba parte del propio Senado; no es sino hasta la Constitución de octubre de 1958, que la citada Alta Corte de Justicia se convierte en un organismo judicial especializado.⁷¹

La Alta Corte de Justicia se compone de doce miembros titulares y seis suplentes elegidos de su seno por la Asamblea nacional y por el Senado,

⁷¹ *Idem*, p. 67.

después de cada renovación general o parcial de estas asambleas, corresponde a dicha Corte elegir al presidente entre sus integrantes (artículo 67).⁷²

Parecido al modelo francés, esta el de Japón, en el que su Constitución prevé que la Dieta constituirá un tribunal especial formado por miembros de ambas Cámaras (Representantes y Consejeros), con objeto de encauzar a los jueces sometidos a algún procedimiento de separación o de sus funciones (artículo 64). Los jueces no podrán ser separados de sus funciones más que en virtud de procedimiento público ante el tribunal señalado (artículo 78).

En cuanto al modelo austríaco, éste se origina en la Constitución Federal de ese país, promulgada en 1920 y restablecida con la ley del 10. de mayo de 1945. Corresponde a la Corte Constitucional, el conocimiento de la responsabilidad política de los altos funcionarios de la federación y de las entidades federativas, previo el consentimiento de las dos cámaras en caso del presidente, o bien, la aprobación de la Cámara representativa si se trata de cualquier otro alto funcionario.⁷³

Siguen al modelo austríaco, entre otros, Alemania que en su Ley Fundamental de la República Federal del 23 de mayo de 1949, en su artículo 61, dispone que el Parlamento Federal o el Consejo Federal, podrán acusar al presidente federal ante la Corte Constitucional Federal por violación intencional de la Ley Fundamental o de otra ley federal.

El artículo 98 del mismo ordenamiento, dispone que cuando un juez federal cometa en su cargo o fuera del mismo, una infracción contra los principios de la ley fundamental o contra el orden constitucional de algún Estado, podrá el Tribunal Constitucional Federal ordenar, por mayoría de dos tercios de sus miembros y a instancias de la Dieta Federal, que dicho juez sea

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Idem*, p. 68.

trasladado a otro puesto o bien jubilado. En caso de infracción deliberada se podrá ordenar la destitución.

En el mismo sentido, la Constitución de la República Italiana, en su artículo 134, otorga la facultad a la Corte Constitucional para conocer de las acusaciones en contra del presidente de la República y los ministros; en este caso además de los ministros de la Corte, deben intervenir 16 miembros designados al comienzo de cada legislatura por las dos cámaras del parlamento en sesión conjunta y entre ciudadanos que reúnan los requisitos para ser electos senadores (artículo 135).⁷⁴

⁷⁴ *Ibidem.*

CAPITULO II

ANALISIS DEL JUICIO POLITICO EN MEXICO

SUMARIO: I. MARCO JURIDICO. A. El Sistema de Responsabilidades por disposición Constitucional (Título Cuarto). B. De las disposiciones reglamentarias en materia de Juicio Político. C. De las Entidades Federativas, II. LA DEFINICION DE JUICIO POLITICO. A. Definiciones Persuasivas. B. Definición por Genero y Diferencia Específica. C. Definición Extensiva, III. EL PROCESO. A. Las Partes. B. La Acción. C. Los Procedimientos. D. Las Pruebas. E. Los Incidentes. F. La Sentencia. G. Las Sanciones. H. El Medio de Impugnación (¿El Juicio de Amparo?).

I. MARCO JURIDICO

A. El Sistema de Responsabilidades por disposición Constitucional (Título Cuarto)

La institución en estudio se encuentra prevista a nivel constitucional, concretamente en el Título Cuarto de la misma, cuyo contenido se refiere a las "Responsabilidades de los Servidores Públicos".

En efecto, en nuestro país existen cuatro tipos de responsabilidad a que están sujetos los servidores públicos: a) la política, b) la penal, c) la administrativa y d) la civil. Al respecto el máximo tribunal nacional a emitido respecto de éste sistema la siguiente jurisprudencia.⁷⁵

RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el

⁷⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Tesis: P.LX/96, Abril de 1996, p. 128.

sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por los mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Este sistema concebido como tal (porque ya existía), fue producto de la reforma de diciembre de 1982, cuya bandera fue la llamada "*Renovación Moral*", en la exposición de motivos se hablaba de la necesidad impostergable de actualizar las responsabilidades, renovando de raíz el título cuarto constitucional que hablaba de "*las responsabilidades de los funcionarios públicos*"; para cambiarlo por el de "responsabilidad de los servidores públicos", con el fin de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta un empleo, cargo o comisión.⁷⁶

La renovación moral exigiría al Estado tres responsabilidades fundamentales: i) La primera es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad, para ello sería indispensable poner a disposición del pueblo el poder del Estado para que sea él mismo la gran fuente de protección de sus derechos; ii) La segunda es identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción; y iii) La última, es utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.⁷⁷

A continuación mencionaremos brevemente en que consiste cada una de las responsabilidades citadas.

⁷⁶ Vid. Exposición de Motivos de la Reforma al Título IV Constitucional.

⁷⁷ *Idem.*

1. Responsabilidad Penal

a) Concepto

Hoy en día se habla de un derecho penal *causalista* y otro *finalista*, la responsabilidad penal es distinta en ambas, y la más dominante es la última postura.

La responsabilidad para el causalismo se deriva de la imputabilidad, ya que es responsable el que tiene capacidad para sufrir las consecuencias del delito, supone una declaración dimanante del conjunto de todos los caracteres integradores de la conducta delictiva. En cambio en el *finalismo*, la responsabilidad se deriva de la ejecución de una conducta punible finalmente orientada (dolo), o en la que no se ha actuado con la dirección finalista que el intercambio del proceso de relación social exige (culpa).⁷⁸

El Dr. Bunster define a la responsabilidad penal como: "*el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable*".⁷⁹

Esta última definición nos da pie a establecer algunas diferencias, culpabilidad y responsabilidad no son sinónimas; en efecto, los elementos del delito son la tipicidad, antijuridicidad y la culpabilidad; y la responsabilidad es una derivación del delito que tiene a la vez como consecuencia la imposición de una pena o medida de seguridad por parte del Estado (quién goza del *ius puniendi*). Entonces responsabilidad, culpabilidad y pena son conceptos propios de la dogmática jurídica penal, que de ninguna forma son sinónimos.

⁷⁸ Cfr. Marquez Piñero, Rafael, *La Responsabilidad Penal a la luz de la Reforma de 1994*, PEMEX-LEX No. 85-86, México, Julio-Agosto de 1995, p. 47.

⁷⁹ Bunster, Alvaro, *Responsabilidad Penal*, Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z), Porrúa-UNAM, México, 1994, p. 2842.

Por lo que hace al sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 109 en su fracción II establece: *"La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal"*. La regla general es que ningún servidor público esta exento de la responsabilidad penal, es decir, de responder por un delito.⁸⁰

b) La Declaración de Procedencia

Como ya se menciona, los servidores públicos en principio no están exentos de responsabilidad penal; ahora bien, la Constitución obliga a la *"declaración de procedencia"* por parte de la Cámara de Diputados, pero sólo para ciertos funcionarios;⁸¹ con dicha declaración no se prejuzga, incluso si el sujeto es absuelto puede ocupar de nueva cuenta su cargo, o si no se llegase a conceder dicha declaración, esto no impide que se siga el proceso cuando el servidor público halla dejado de serlo, el tiempo que pueda transcurrir no opera para la prescripción penal.

Anteriormente dicha institución era denominada *"Fuero Constitucional"*, definida por el Dr. Soberanes como *"el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgado por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el D.O. del 28 de diciembre de 1982, se le*

⁸⁰ Para un examen crítico de la responsabilidad penal de los servidores públicos, consultese a: Reyes Tayabas, Jorge, *Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos*, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, México, Julio-Septiembre, 1987, pp. 141-148.

⁸¹ Para el Dr. Burgoa el gozar del fuero constitucional, tiene como finalidad no tanto proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático. Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10o. Edición, Porrúa, México, 1996, p. 557.

cambio el nombre por 'declaración de procedencia', aunque la institución subsiste".⁸²

Los sujetos que requieren de una declaración de procedencia, previa a la sujeción de un proceso penal, son los que a continuación se citan en orden a la división horizontal y vertical de poderes.

	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	PODER EJECUTIVO
FEDERACION	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados y Senadores al Congreso de la Unión 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación • Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral • Consejeros de la Judicatura Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Secretarios de Despacho • Jefes de Departamento Administrativo • Procurador General de la República
DISTRITO	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados a la Asamblea del Distrito Federal 		<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de Gobierno del Distrito Federal • Procurador General de Justicia del Distrito Federal
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados Locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia • Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernadores de los Estados
ORGANISMO PUBLICO AUTONOMO		<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente del IFE • Consejeros Electorales del IFE 	

Algunos sujetos de los citados guardan excepciones por parte de la declaración de procedencia, tal es el caso de los servidores públicos estatales, en los que sólo se procederá a dicha declaración, siempre y cuando se trata de "delitos federales". Por lo que hace al Presidente de la República, se especifica

⁸² Soberanes Fernández, José Luis, *Fuero Constitucional*, Diccionario Jurídico Mexicano (D-H), 7o. edición, Porrúa-UNAM, México, 1994, p. 1485.

que sólo podrá ser acusado por **“traición a la patria”** y **“delitos graves del orden común”**, y el procedimiento para la declaración de procedencia varia, puesto que tocará a la Cámara de Diputados proceder a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Según el artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra los sujetos citados por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

El Capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) prevé lo relativo al Procedimiento para la Declaratoria de Procedencia.

- **Averiguación Previa.** La investigación y la persecución de delitos incumbe al Ministerio Público, el cual detenta el denominado *“monopolio del ejercicio de la acción penal”* (artículo 21 constitucional);⁸³ para que este órgano entre en acción es necesario una denuncia, acusación o querrela, y en tratándose de servidores públicos el Ministerio Público podrá recibir la denuncia o la querrela e investigar el delito, y si lo hubiese, llenar los requisitos para el ejercicio de la acción penal; una vez hecho lo anterior deberá solicitar la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados por medio de su Oficialía de Partes.

⁸³ Este monopolio no es absoluto, ya que existen excepciones poco recurrentes en la práctica, así por ejemplo la fracción XVI del artículo 107 constitucional que dispone. *“Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda...”*. La anterior disposición es ratificada por el artículo 208 de la ley de amparo: *“Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal, inmediatamente será separada de su cargo y consignada al juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida, la que será sancionada en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad”*.

- **Instrucción.** En la Cámara de Diputados se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto para el juicio político; la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del inculpado (artículo 25).

- **Jurado de Procedencia.** El Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público en su caso (artículo 26).

- **Efectos de la Declaración de Procedencia.** Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo cargo o comisión. En caso de que la declaratoria se refiera a servidores públicos de los Estados, se hará la notificación 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 o del órgano jurisdiccional respectivo (artículo 28).

El Dr. González Oropeza al estudiar la experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos en México, la divide en tres etapas.⁸⁴

- **Primera etapa 1917-1940.** Se delimita del 1o. de mayo de 1917 al 21 de febrero de 1940, fecha de iniciación de la vigencia de la Constitución y de la publicación de la Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados.
- **Segunda etapa 1940-1982.** Abarca desde la publicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, hasta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982.
- **Tercera etapa (a partir de 1982).** Comienza con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el mismo trabajo, el jurista antes citado, da cuenta de algunos de los casos de juicio político y declaración de procedencia que han existido hasta el año de 1984, a continuación se transcriben los casos de desafuero.⁸⁵

NOMBRE	CARGO	ESTADO	FECHA	ACUSACION	RESULTADO
Silvestre Mariscal	Gobernador	Guerrero	29 y 30 de agosto de 1918	Abuso de autoridad Desobediencia militar Extralimitación del mando militar. Usurpación de mando. Insubordinación.	Prosperó la acusación sin respetarse el fuero
José Santos Godínez	Gobernador	Nayarit	24 de septiembre y 17 de noviembre de 1919	Ante la legislatura del Estado: Negativa para publicar las leyes aprobadas Violación del fuero de dos diputados locales.	Se anula el desafuero declarado por la legislatura, vía conflicto político ante el

⁸⁴ Vid. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, *supra* nota 50, pp. 73, 93 y 103.

⁸⁵ *Idem*, pp. 94, 95, 106 y 107.

				Malversación de fondos.	senado y se le restituye en el cargo.
Carlos Ortega Zavaley	Senador		27 de octubre de 1942	Comisión del delito de homicidio	Prosperó
Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre	Diputados		17 de enero de 1945	Cohecho Falsificación de documentos	Solicitaron licencia la cual tuvo los efectos del desafuero, pues se sometieron a la jurisdicción de los tribunales comunes.
Félix Ireta Viveros	Senador		22 de octubre de 1947	Falsificación de documentos. Uso de documentos falsos. Tentativa punible de fraude	Prosperó. Probada su inocencia, se le reinstaló en su cargo el 28 de noviembre de 1951.
Oscar Flores Tapia	Gobernador		21 de julio de 1981.	Enriquecimiento inexplicable.	Se aseguran sus bienes. Se interrumpe el proceso de desafuero por su renuncia el 11 de agosto.
Jorge Díaz Serrano	Senador		30 de julio de 1983	Peculado	Prosperó.

c) El Servidor Público como sujeto activo del delito

Las leyes penales suelen prever algunos delitos que requieren como parte de los elementos del tipo, la "calidad" en el sujeto activo. Algunos de esos tipos de delitos los constituyen aquellos cometidos por los "servidores públicos".

Así por ejemplo, el Título Décimo del Código Penal Federal prevé los delitos cometidos por servidores públicos, tales como: i) Ejercicio indebido del servicio público; ii) Abuso de autoridad; iii) Coalición de servidores públicos; iv) Uso indebido de atribuciones y facultades; v) Concusión; vi) Intimidación; vii) Ejercicio indebido de funciones; viii) Tráfico de influencias; ix) Cohecho; x)

Peculado y xi) Enriquecimiento ilícito.⁸⁶ Alvaro Bunster denomina a éste tipo de delitos como "*ministeriales*", y afirma que "*el bien jurídico ofendido por estos delitos es la administración pública, la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer o actividad en que ella consiste*".⁸⁷

Algunos de esos delitos, como el "*ejercicio indebido de servicio público*", contemplan entre sus penas la prisión y la multa, las que son naturales del derecho penal; pero en franca contradicción al sistema de responsabilidades prevé también la destitución y la inhabilitación por un tiempo equivalente al contemplado en la punibilidad, las cuales son sanciones propias del juicio político. Lo anterior además de contradictorio es innecesario, ya que la pena de prisión implica la pérdida de la libertad, cuando menos temporalmente, y esto acarrea accesoriamente la imposibilidad física de ocupar algún cargo público.

Por último, también el Título undécimo prevé los "*delitos cometidos contra la administración de justicia*", estableciendo su primer capítulo para el caso de los delitos cometidos por los servidores públicos; asimismo el Título Vigésimo cuarto establece los "*delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos*", en los que se requiere, para algunos casos, la calidad de servidor público en materia electoral.

⁸⁶ Al respecto, la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas al Título X, Libro Segundo del Código Penal, asegura: "*El ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la ley, que daña sus legítimos intereses y los de sus miembros. Solo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad con la Patria y otras políticas y mecanismos para prevenir la delincuencia. La persecución eficaz de la corrupción de los servidores públicos utilizando su empleo, cargo o comisión es sólo una parte de la política de renovación moral. Exige antes que nada que la legislación penal contemple como delito de las conductas a través de las que se manifiesta la corrupción pública y establezca las sanciones efectivas para prevenirla y castigarla*".

⁸⁷ Bunster, Alvaro, *La Responsabilidad Penal del Servidor Público*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Manuel Porrúa, México, 1984, p. 13.

d) El caso Jorge Díaz Serrano

El caso del senador Ing. Jorge Díaz Serrano (*en lo sucesivo nos referiremos a él como: Senador*), es un caso de “*declaración de procedencia*”, útil para la presente investigación, ya que algunos procedimientos de esta declaración son tomados de los del juicio político.⁸⁸

Todo comienza cuando el 28 de junio de 1983, el C. director de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, presenta ante la Oficialía Mayor de la H. Cámara de Diputados el requerimiento de remoción del fuero del que gozaba el senador. La Comisión Permanente acordó turnar dicha petición a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara, la cual acordó el 29 de junio que el senador debía cumplir su deber de permanecer en el país, conservar sin alteraciones jurídicas su patrimonio, y aportar cuanto estuviera a su alcance a fin de esclarecer los hechos objeto del propio procedimiento. Tales acuerdos fueron notificados personalmente por el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados.

En sesión del 4 de julio, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, acuerdan que había lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia, ante lo cual, el 5 de julio la Comisión Permanente convoca a un período extraordinario de sesiones a fin de que se eligiese la Comisión Jurisdiccional y se designase la Sección Instructora correspondiente.

El 12 de julio el Pleno de la Cámara de Diputados constituyó la Comisión Jurisdiccional e integró la Sección Instructora con los diputados Mariano Piña

⁸⁸ Al respecto consultese el 1o. y 2o. Período Extraordinario de Sesiones de la LII Legislatura/1983; o bien, expediente de “*Juicio Político*” a Jorge Díaz Serrano en la Hemeroteca de la Cámara de Diputados. Aunque como ya hicimos notar no se trata de un juicio político, sino de una declaración de procedencia, lo que evidencia una total despreocupación del legislativo hacia este tipo de temas, al no tener clasificado eficientemente el tema.

Olaya (presidente), José Luis Lamadrid, Juan José Hinojosa y César H. Vieyra Salgado (secretario). En la misma fecha, la Sección Instructora tiene por recibido el expediente y cita a las partes para el 15 de julio.

En esta última fecha se hizo saber a las partes los puntos de vista teóricos del asunto, las bases normativas del mismo, y que no se trataba de un proceso penal sino que era un procedimiento encaminado a tutelar el fuero; en suma, que no se encontraban ante juzgadores ordinarios, sino frente a cuatro diputados que actuarían en nombre de la representación nacional.

En esa sesión se le dió la palabra al Ministerio Público, el cual manifestó que se encontraban acreditados el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad en el delito de "fraude" en perjuicio del organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, y a la vez ofreció como prueba, copia certificada de la orden de aprehensión librada en contra de los coautores del senador.

Mientras tanto, el senador nombró a sus defensores (Ignacio Mendoza Iglesias fungió como representante común), solicitó copia simple de todas las constancias y ofreció la opinión técnica de dos ingenieros para certificar la operatividad de los barcos "Cantarell" y "Ahkatun".

Después del desahogo de las pruebas, el 22 de julio la Sección Instructora escucha los alegatos de las partes; en los cuales el Ministerio Público argumenta que con ocasión de la compraventa de los buques "Cantarell" y "Ahkatun" se incurrió en el delito de fraude con daño patrimonial para PEMEX por 34 millones de dólares, ya que dichos buques se le compraron a una intermediaria en vez del fabricante, el cual ya los había ofrecido año y medio antes a inferiores precios. El alegato principal del senador consistió en que no se le había comprobado un lucro indebido a su favor. Ante lo anterior la Sección cerró la instrucción.

Para resolver el asunto la Sección utilizó reglas derivadas de criterios de interpretación e integración sistemática, y concluyó que era procedente el requerimiento del Ministerio Público para remover el fuero del que gozaba el senador, ya que se había acreditado la existencia del delito y la intervención del senador en los hechos. Con lo anterior, se cita a un segundo período extraordinario de sesiones para el 30 de julio, con la asistencia de 362 legisladores.

En la fecha antes citada, la Cámara de Diputados se erige en "*Jurado de Procedencia*", y para normar el criterio de la Asamblea se citan los artículos 27 y 20 de la LFRSP y 103 del Reglamento Interior del Congreso.

En la primera intervención del Ministerio Público se destaca que: "*sólo se trata de remover, con riguroso apego a derecho, el obstáculo procesal que hasta ahora impide el ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público estima debidamente acreditados los elementos de fondo de ésta, como lo demuestra el hecho de que ya ha ejercitado dicha acción en el caso de los coacusados del ciudadano Senador, y de que la autoridad jurisdiccional ha expedido orden de aprehensión en contra de ellos (...) Tampoco se pretende, lo subrayo, que este cuerpo legislativo se pronuncie acerca de la culpabilidad o inculpabilidad del ciudadano senador de la República*".

En su intervención, el senador hace una reseña de su trayectoria como servidor público, negando que se hubiese aprovechado de su puesto para allegarse de lucro alguno: "*Y si alguien piensa que voy a propiciar escándalo haciendo revelaciones sorprendentes y aun sensacionalistas, aseguro desde este momento que se equivoca (...) Mi vida entera se rige por la norma de la lealtad (...) El día primero de diciembre de 1976, fui designado director de la industria petrolera, el 6 de junio de 1981 renuncié por hallarme en desacuerdo con el gabinete económico respecto de la baja del precio del petróleo y para no*

convertirme en obstáculo a la política de energéticos a la que yo me oponía y que en ese momento se consideró la más acertada y conveniente”.

Posteriormente interviene el Ministerio Público y luego el defensor del senador. Acabado lo anterior, solicitan el uso de la palabra los diputados: Juan José Hinojosa (PAN), Francisco Ortiz Mendoza (PPS), Raúl López García (PST), David Orozco Romo (PDM), Iván García Solís (PSUM) y Enrique Soto Izquierdo (PRI). En realidad los representantes partidistas usaron discursos retóricos carentes de gran análisis jurídico y poco agresivos hacia la conducta del senador.

Por la cantidad de 364 votos se declaró aprobado el Decreto de la Cámara de Diputados, cuyos puntos fueron:

Primero. Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.

Segundo. Se declara que ha lugar a proceder en contra del ciudadano senador ingeniero Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. Se separa de su cargo de senador de la República, al ciudadano Jorge Díaz Serrano.

Cuarto. Hágase del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del ciudadano ingeniero Jorge Díaz Serrano, esta resolución.

Quinto. Cúmplase lo conducente con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; comuníquese al ingeniero Jorge Díaz Serrano, a su defensa y a la Procuraduría General de la República.

2. Responsabilidad Administrativa

La fracción III del artículo 109 constitucional, establece que 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.⁸⁹

Dentro del amplio marco del régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifican con precisión los distintos ámbitos de responsabilidad, la administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio legalmente establecido, sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad civil o incluso penal.⁹⁰

Las obligaciones de los servidores públicos se enuncian en el artículo 47 de la LFRSP, y son:

- i) Cumplir con la máxima diligencia 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;
- ii) Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

⁸⁹ Veáanse las críticas al sistema en: Soberanes Fernández, José Luis, **La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos**, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Manuel Porrúa, México, 1984, pp. 131-143.

⁹⁰ Martínez Bullé Goyri, Víctor M., **La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos**, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, p. 86.

- iii) Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- iv) Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
- v) Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- vi) Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- vii) Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- viii) Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
- ix) Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- x) Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- xi) Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

- xii) Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- xiii) Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- xiv) Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- xv) Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción xiii, y 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;
- xvi) 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 xiii;
- xvii) Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción xiii;
 - xviii) Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
 - xix) Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
 - xx) Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
 - xxi) Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
 - xxii) Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y
 - xxiii) Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen

parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate.

El propio artículo 108 enuncia a las personas que pueden ser consideradas como servidor público, en las que no se encuentran aquellos que desempeñen cargo o comisiones en los Municipios. Aunque de acuerdo a la LFRSP, también se puede hacer extensiva cuando manejen recursos federales, en este supuesto serán competente las autoridades estatales por convenio realizado con la federación.

Las sanciones que se aplicarán, según el artículo 53 de la LFRSP, consisten en: i) Apercibimiento privado o público; ii) Amonestación privada o pública; iii) Suspensión; iv) Destitución del puesto; v) Sanción económica; y vi) Inhabilitación temporal.⁹¹

3. Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil ha sido definida en dos sentidos, como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso, o bien, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. Esta responsabilidad requiere la concurrencia de los siguientes elementos: i) un hecho ilícito; ii) la existencia de un daño, y iii) un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.⁹²

El octavo párrafo del artículo 111 constitucional, nos dice que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se

⁹¹ Para estudiar algunos precedentes en esta materia, consultese: Lucero Espinoza, Manuel, *Precedentes Jurisdiccionales sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Federación y del Distrito Federal*, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No. 10, Toluca, México, Octubre-Diciembre, 1990, pp. 61-86.

⁹² Cfr. Galindo Garfías, Ignacio, *Responsabilidad Civil*, op. cit., supra nota 79, p. 2826.

requerirá declaración de procedencia. Las distintas responsabilidades sólo gravitan sobre el funcionario público incumplido, por el contrario, la responsabilidad civil, gravita también sobre el Estado mismo y no sólo sobre dicho funcionario público.⁹³

La responsabilidad civil se regirá por la legislación común, se desarrollará en forma autónoma por su naturaleza y por la vía procesal correspondiente.⁹⁴ Los artículos 1757 del Código Civil del Estado de México, así como los artículos 1910 y 1928 del correspondiente al Distrito Federal,⁹⁵ establecen la responsabilidad civil directa y personal del servidor público, y subsidiaria del Estado, lo cual ha hecho prácticamente inexistente la responsabilidad.⁹⁶ Ya sea por el actuar ilícito del servidor público, o bien, por la utilización en trabajo de algún instrumento del Estado. Al respecto, resulta esclarecedora la siguiente tesis:⁹⁷

RESPONSABILIDAD CIVIL POR HECHOS PROPIOS, AQUILIANA Y OBJETIVA.DIFERENCIAS. Los hechos lícitos y los ilícitos generan obligaciones; y así, es regla que la conducta de una persona le es imputable a ella; por esto, a la responsabilidad proveniente de la conducta de una persona, sea que esa conducta sea lícita o ilícita, se le llama subjetiva porque implica el elemento culpa. Como excepción a dicha regla, se establece que la conducta de terceros también sea imputable a otras personas, a ésta se le llama responsabilidad aquiliana en razón del jurisconsulto romano que creó la fórmula; en esta figura el elemento culpa se encuentra desvanecido, porque se reconoce que la conducta que causó un daño, es ajena a quien resulta obligado, pero aun así, se estima que tiene una culpa por

⁹³ Cfr. Sánchez Meda, Ramón, *Responsabilidad Civil*, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, Julio-Septiembre, 1987, p. 163.

⁹⁴ Cfr. Haro Belchez, Guillermo, *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No. 10, México, Octubre-Diciembre de 1990, p. 43.

⁹⁵ **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. **Artículo 1928.-** El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podría hacerse efectiva contra el estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

⁹⁶ Cfr. González Oropeza, Manuel, *Bases Constitucionales de las Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales*, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No. 10, México, Octubre-Diciembre de 1990, p. 24.

⁹⁷ Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9o. Epoca, Tomo IV, Tesis: II.1o.C:T:85 C, Noviembre de 1996, p. 512.

falta de cuidado en las personas que de él dependen y cuya conducta causara el daño, que a su vez, generara una obligación, no a quien lo cometió, sino a la persona de quien dependiera. Por ello, incurren en tal responsabilidad los padres respecto de sus hijos, los mentores respecto de sus pupilos dentro del recinto educativo, los hoteleros respecto de sus empleados, los patronos respecto de sus trabajadores y el Estado respecto de sus servidores. Diversa excepción es la que resulta aun ante la ausencia de conducta, por el solo hecho de ser dueño de una cosa que por sí misma causa un daño. Aquí, no hay conducta y por lo mismo no hay culpa, por eso, a esta responsabilidad se le llama objetiva en ausencia del elemento culpa.

En consecuencia, el Estado como persona moral es responsable por los actos de sus funcionarios y por ende, tiene la obligación de responder de los daños causados por éstos en el ejercicio de las funciones que le son encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, lo que significa que sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando los funcionarios directamente responsables no tengan bienes, o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado.

4. Responsabilidad Política

La responsabilidad política se impone mediante el juicio político, cuando ciertos servidores públicos, 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 (artículo 109 fracción I).

Las sanciones derivadas del juicio político son dos, no excluyentes entre sí, se imponen a la vez: a) la destitución del servidor público y b) su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Se adopta el sistema angloamericano, conociendo la Cámara de Diputados como órgano instructor y procediendo a la acusación ante el Senado por acuerdo de la mayoría absoluta del número de miembros presentes; la Cámara de Senadores se erige en Jurado de Sentencia y aplica la sanción

correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión (artículo 110).

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (artículo 114 *ab initio*).

En los siguientes apartados veremos con detalle el juicio político, comenzando por las disposiciones reglamentarias que complementan a las constitucionales, y los preceptos que regulan lo relativo a la organización del órgano que conoce del juicio en estudio.

B. De las disposiciones reglamentarias en materia de Juicio Político

1. Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Conforme al artículo 133 de nuestra Constitución, son Ley Suprema de toda la Unión: la propia Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados.

Las leyes que emanan de la Constitución han sido divididas en: reglamentarias, orgánicas y sociales. Para reglamentar el Título Cuarto constitucional se creó la "*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*", publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, por lo que se trata de una ley reglamentaria que emana de la Constitución y constituye Ley Suprema de toda la Unión.

A la fecha, esta ley reglamentaria cuenta con seis reformas que a continuación reseñaremos:

- **1o. Reforma.** Al artículo 47 de la LFRSP se le adiciona una fracción que será la XXI y se corre la numeración de las dos fracciones posteriores con su mismo texto. El propósito de la iniciativa es el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos cuya función sea la de garantizar el respeto a las garantías individuales y sociales, establecer la obligación legal de todos los servidores públicos para informar y proporcionar los datos que le sean solicitados por la institución encargada de preservar los derechos humanos de los mexicanos. Publicación: 11 de enero 1991.⁹⁸
- **2o. Reforma.** Se reforman los artículos 4; 9; 10; 12; 17, segundo párrafo y fracción II; 47, primer párrafo y fracciones VIII, XVIII y XX; 51, segundo párrafo; 53, segundo párrafo; 56, fracciones V y VI; 60; 64, fracción II; 70; 71, primer párrafo y fracciones II y III; 73, primer párrafo; 77 primer párrafo; 78, fracción I; 79 y 80, primer y último párrafos, y fracción VIII. Se adicionan los artículos 3o., con la fracción I bis; 47, con una fracción XXIII para pasar a ser XXIV; 51, con un tercer párrafo; 53, con los párrafos tercero y cuarto; 78, con un segundo y tercer párrafos; 80, con la fracción I bis y un segundo párrafo, y 81 con un tercer párrafo. Se deroga el segundo párrafo de la fracción II del artículo 71 de la LFRSP. Esta reforma propone fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título Cuarto de la Constitución, contar con órganos y sistemas en relación con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, la imposición de sanciones y el mejoramiento de los procedimientos administrativos. Publicación: 21 de julio de 1992.⁹⁹

⁹⁸ Cfr. <http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/2.htm>

⁹⁹ Cfr. <http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/3.htm>

- **3o. Reforma.** De la LFRSP se reforma el artículo 78 párrafo primero, se adicionan un artículo 77 bis y una fracción III al artículo 78. Se prevé los casos en que los servidores públicos provoquen daños y perjuicios a particulares. Publicación: 10 de enero de 1994.¹⁰⁰
- **4o. Reforma.** El artículo 8o. transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deroga los artículos 3o., 51 y 79 de la LFRSP, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia. Crea un sistema de carrera judicial que permita la permanencia y desarrollo de sus miembros y establece un complejo sistema para conocer las faltas e imponer las sanciones que correspondan a los servidores que incumplan con sus obligaciones. Publicación: 26 de mayo de 1995.¹⁰¹
- **5o. Reforma.** Se reforma la fracción VI del artículo 3o., el primer párrafo del artículo 51 y el segundo párrafo del artículo 79 de la LFRSP. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones correspondientes. Publicación 12 de diciembre de 1995.¹⁰²
- **6o. Reforma.** Se reforman los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la LFRSP. Amplía la actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en lo que toca al nombramiento y remoción de los titulares de los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y propone la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción. Publicación: 24 de diciembre de 1996.¹⁰³

¹⁰⁰ Cfr. <http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/4.htm>

¹⁰¹ Cfr. <http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/5.htm>

¹⁰² Cfr. <http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/6.htm>

¹⁰³ Cfr. <http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/7.htm>

El artículo 4o. de dicha ley reglamentaria, prevé que cuando un hecho determinado se encuadre 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 tomar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Congruente con el principio constitucional *non bis in idem*, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza, lo que dará lugar a un estudio más amplio en los siguientes apartados, ya que las responsabilidades penal, administrativa y política tienen sanciones de la misma naturaleza,¹⁰⁴ lo que hace pensar que no se pueden imponer dichas responsabilidades al mismo tiempo. Sin embargo, el principio antes aludido no se ve quebrantado, si el servidor público es juzgado por las cuatro vías posibles (civil, penal, administrativo y político), ya que una conducta puede dar lugar a pluralidad de acciones al violar lo que diversas disposiciones tutelan.

Lo relativo al juicio político, se encuentra previsto en el Título Segundo que se intitula "*Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia*". El artículo 6o. declara la procedencia del juicio político, que es llegado el caso de que un servidor público incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por su parte, el artículo 7o. establece los casos en que se causa perjuicio a los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, el establecer lo que denominamos "*tipos políticos*" es congruente con la naturaleza de nuestro sistema jurídico, el *neo-romanista*, que privilegia el establecer hasta donde sea

¹⁰⁴ V. gr.: coinciden en la destitución del servidor público.

posible el derecho escrito, a diferencia del denominado *common law* que fija el primado de la interpretación.¹⁰⁵

Con los tipos políticos, se salvaguarda el "*principio de legalidad*", muy arraigado en nuestra legislación, esto nos lleva a establecer qué es el poder judicial quién debe enjuiciar en casos de juicio político en nuestro país; a diferencia de los Estados Unidos, las causales del juicio político no están previamente establecidas y cabe interpretar extensivamente los previstos de manera general en la Constitución.

Tipos Políticos
(Art. 7 LFRSP)

- a) El ataque a las instituciones democráticas
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- d) El ataque a la libertad de sufragio
- e) La Usurpación de atribuciones
- f) 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
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- h) 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.

¹⁰⁵ Al respecto Floris Margadant nos comenta: "Los jueces del *common law*, dentro de aquel sistema, siempre trataron de afirmar sus tradiciones, aun en contra del poder monárquico, y con esto se convirtieron en baluarte de ciertos derechos individuales. En su labor se fijaron mucho más en precedentes judiciales (*stare decisis*) que en dogmas y conceptos; y la presencia de jurados populares, al lado de los jueces ayudó a preservar un ambiente adogmático, de realismo social, en las labores de la justicia (...) En cambio, el sistema neo-romanista (...) se desarrolló desde el siglo XI, dentro de universidades, y el resultado fue alcanzado no tanto por los jueces sino más bien por juristas académicos, viviendo entre conceptos y dogmas, más bien que entre precedentes judiciales". Vid. Floris Margadant, Guillermo, *¿Existe realmente una muralla entre el Derecho Mexicano y el Norteamericano?*, Perspectivas Actuales del Derecho (Compiladores: Víctor Blanco, et al.), ITAM, México, 1991, p. 531.

Se establece la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas. El artículo 8o., menciona que en caso de una resolución condenatoria del juicio en estudio se sancionará al servidor público con destitución, luego enuncia que “podrá” imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos y comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años. Dicha norma contradice a la Constitución que es bastante clara, la sanción del juicio político consiste en destitución y la inhabilitación, esta última no es potestativa como lo señala la ley reglamentaria, es parte de una misma sanción.

Por otra parte, la LFRSP también establece los distintos órganos que han de tener que ver con la tramitación del juicio político en mayor o menor medida y que son la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados (*en lo sucesivo OMCD*), la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia (*SEP*), Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia (*CUGJ*), Sección de Instrucción de la Cámara de Diputados (*SICD*), Cámara de Diputados erigida en Organo de Acusación (*OA*), Comisión de Acusación de tres Diputados (*CA*), Sección de Enjuiciamiento del Senado (*SES*), Senado erigido en Jurado de Sentencia (*JS*), y en su caso, la Legislatura local respectiva (*LL*).

Así vemos, que conforme a la LFRSP el primer paso sería la integración de la *SEP*, y para ello, se tiene que ver en primera instancia a las *CUGJ*; en todas las conformaciones de los distintos órganos señalados habrá que estar pendientes de la mayoría o minoría del *PRI* o de la oposición, esto en razón de que a partir de la *LVII*, en que el *PRI* perdió la mayoría absoluta en la cámara baja, la oposición a venido decidiendo algunas cuestiones en conjunto, lo que llevo incluso a denominarles en principio el “*bloque opositor*”.¹⁰⁶ En la siguiente tabla observaremos la composición partidista de las *CUGJ*.

¹⁰⁶ Incluso, al no poderse integrar la Gran Comisión, se tuvo que llegar a un acuerdo por parte de los distintos grupos parlamentarios para conformar el órgano de gobierno interior de la Cámara. *Vid. Acuerdo Parlamentario, op. cit, supra* nota 59.

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	
Partido Revolucionario Institucional (14)	Partidos Opositores (15)
Monreal Avila, Ricardo (secretario en licencia) Albores Guillén, Roberto Armando (licencia) Arroyo Vieyra, Francisco Agustín Castillo Peralta, Ricardo García de Quevedo Baeza, Juan José Hernández Gómez, Tulio Herrera Beltrán, Fidel Lamadrid Sauza, José Luis Benjamín Manríquez Guluarte, Antonio Benjamín Neyra Chávez, Armando Nuñez Jiménez, Arturo Ocegüera Ramos, Gil Rafael Palacios Alcocer, Mariano (licencia) Quirós Pérez, Miguel A.	Partido Acción Nacional Creel Miranda, Santiago (presidente) Urbiola Iedema, Felipe (secretario) Alcántara Soria, Juan Miguel María Medina Plascencia, Carlos Paoli Bolio, Francisco José Perales Meléndez, Abelardo Rodríguez Prats, Juan José Partido de la Revolución Democrática Arceo Corcuera, Alvaro (secretario) Bátiz Vázquez, Bernardo Gómez Alvarez, Pablo Gutiérrez Cureño, José Luis Martín del Campo Castañeda, José de Jesús Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, Porfirio A. Sodi de la Tijera, Demetrio Javier Partido Verde Ecologista González Martínez, Jorge Emilio

Comisión de Justicia	
Partido Revolucionario Institucional (14)	Partidos de Oposición (14)
Sánchez Carreño, Miguel Sadot (presidente) Guerrero Mier, Angel Sergio (licencia) Loyo Ramos, Francisco Javier (secretario) Canedo Vargas, Jorge Carranza Aguayo, Marta Laura Castañeda Jiménez, Héctor Francisco Charles Charles, Arturo Dávila Domínguez, David Gómez Sandoval Hernández, Alfonso José González Espinoza, Miguel Ibarra Pedroza, Juan Enrique Madrid Tovilla, Arely Morales Aceves, Francisco Javier Moreno Garavilla, Jaime Miguel	Partido Acción Nacional Baltazar Segura, María de la S. (secretario) Elias Loredó, Alvaro Hamdan Amad, Fauzi López Vergara, Jorge Ramírez Rodríguez, Américo Alejandro Reynoso Nuño, Francisco Javier Tudón Martínez, Baldemar Partido de la Revolución Democrática Sánchez Martínez, María G. (secretario) Cantú Nájera, Isael Petronio Guzmán Reyna, Justiniano Martínez Miranda, Alberto Montalvo Rojas, Victorio Rubén Oliva Frago, Silvia Diputados Independientes O'Farrill Tapia, Carolina

Como se habrá notado, la suma de los integrantes de ambas comisiones es 57, lo que hace posible que con 29 votos se decidan cuestiones trascendentales para nuestra institución en estudio; votos que son exactamente los equivalentes a la suma de los diputados de oposición de ambas comisiones, lo cual hace factible el enjuiciamiento de servidores públicos provenientes de las filas del PRI.

La SEP se integra con cinco miembros de cada una de las comisiones antes citadas, en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada comisión, un total de 14 miembros (Artículo 10 LFRSP). La oposición contando con la mayoría antes citada, integró la SEP con tan sólo 6 miembros del PRI y 8 de oposición, que son: Santiago Creel Miranda, Alvaro Arceo Corcuera, María de la Soledad Baltazar Segura, Ricardo Cantú Garza, Jorge López Vergara, Alberto Martínez Miranda, Victorio Rubén Montalvo Rojas, y Jorge Emilio González Martínez.

El siguiente paso, una vez que la SEP dictamine que es procedente instruir el juicio político, es nombrar en los términos del artículo 11 de la LFRSP una *Comisión Jurisdiccional* para sustanciar los procedimientos consignados en la ley (ante la inexistencia de Gran Comisión, corresponde hacer el nombramiento a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política), esta comisión al igual que las demás se deberá integrar por no más de 30 miembros; en la LVII Legislatura se integra de 14 miembros del PRI, 7 del PAN, 7 del PRD, 1 del PT y 1 del PVEM, el presidente de esta comisión es el diputado Sergio Cesar Alejandro Jáuregui Robles del PAN. Una comisión igual deberá ser nombrada en el Senado, una vez que tengan un proceso de juicio político.

Aprobada la Comisión Jurisdiccional por cada Cámara, se designará de cada una de las comisiones, a cuatro integrantes para que formen la sección instructora y la de enjuiciamiento en la de Senadores (art. 11 LFRSP); es decir, de entre los miembros de la comisión jurisdiccional de cada cámara saldrán los miembros que han de conformar la SICD y la SES, en número de cuatro. Por lo que hace al Senado, en cuanto tengan la acusación se habrán de integrar los órganos aludidos; en cambio en la Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional ya se integró junto con la SICD para conocer de los casos de Roberto Madrazo Pintado y Manuel Cervera Pacheco. Los integrantes son

Miguel Angel Quirós Pérez (PRI), Juan Marcos Gutiérrez González (PAN), Alvaro Arceo (PRD) y Ricardo Cantú Garza.

Existe un vacío jurídico en la LFRSP en cuanto a la permanencia de la SEP, de la Comisión Jurisdiccional, la SICD y LA SES. Al respecto, nosotros consideramos que se debe de integrar en concordancia con la Constitución del país, concretamente protegiendo la garantía prevista en el artículo 14 constitucional en el sentido de ser juzgado por tribunales previamente establecidos. Y como los órganos antes aludidos tienen una función materialmente jurisdiccional, se deben integrar en cuanto existan denuncias de juicio político y conocer de todas aquellas que se presenten durante esa legislatura.

No creemos conveniente que se nombre una SEP o una SICD por cada caso de juicio político que exista, los mismos que se formen deben de conocer de todos los casos, así se atiende a los requisitos de permanencia y especialización con que debe contar todo órgano jurisdiccional. El argumento, contrario a nuestro punto de vista, es el que puede llegar a existir una gran carga de trabajo que haría imposible ir substanciado el procedimiento; al respecto nosotros pensamos que existen denuncias notoriamente improcedentes, y las que lo son en algunos casos no requerirán de gran trabajo probatorio, sino de interpretación, como el caso de Cervera Pacheco; de manera que no existirá tal carga excesiva de labores.

2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo a la Constitución y la ley reglamentaria, el órgano encargado de sustanciar el juicio político es el Congreso de la Unión a través de sus cámaras; la ley que rige la organización interna del poder legislativo en nuestro país es la "*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*", a ella también tenemos que acudir ya que allí se establecen sus

distintas competencias, lo relativo a sus comisiones, etcétera; lo mismo vale para el Reglamento Interno de ambas cámaras, que regulan la mecánica de los debates.

La integración de subcomisiones en caso de juicio político, está regulada en lo relativo al procedimiento, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ante ello cabe preguntarse si la ubicación correcta del procedimiento, ¿no sería la Ley Orgánica del Congreso de la Unión?¹⁰⁷

El artículo 70 constitucional, faculta al Congreso para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, esta no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, dicho ordenamiento es la "*Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*". Si dejásemos el procedimiento del juicio político y la declaración de procedencia como parte de la ley antes citada, el Congreso podría imponer criterios arbitrarios en dichos procesos, y además estos no pueden ser considerados como elementos que puedan ser comprendidos como regulación de la "*estructura*" y "*funcionamiento*" del Congreso, se trata de leyes que afectan directamente a otros poderes, ya que los sujetos de juicio político pertenecen a los tres poderes de la unión.

Para comprobar la importancia de la ley orgánica y su reglamento, basta citar el artículo 40 de la LFRSP, el cual establece que lo no previsto por esta última, en las "*discusiones*" y "*votaciones*" se observarán, en lo aplicable, las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior; especificando que las votaciones deberán ser nominales.

Las comisiones que se forman con motivo del juicio político, están contempladas en la Ley Orgánica como comisiones jurisdiccionales (artículo 42,

¹⁰⁷ Esta inquietud la planteo en múltiples ocasiones, el Dr. Armando Soto Flores en las cátedras de "*Poder Legislativo*" en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Semestre 98/I.

53 y 78), se constituyen con carácter transitorio, funcionan en los términos constitucionales y legales, y cuando así lo acuerde la Cámara (artículo 45); como toda comisión se integra por no más de treinta diputados (artículo 47), y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, sus presidentes tendrán voto de calidad (artículo 56 y 86).

Las disposiciones legales citadas, no son del todo aplicables, ya que algunas se contradicen con la LFRSP, debiendo prevalecer ésta última. Las comisiones jurisdiccionales no se integran con carácter transitorio (artículos 10 y 11 LFRSP), la SICD y la SES por disposición de la LFRSP, se tendrán que integrar por más de treinta miembros, en todo lo demás pensamos que sí son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica.

Por otra parte el Reglamento Interior dispone, entre otras cosas, que el presidente y los secretarios de las cámaras no podrán pertenecer a ninguna comisión durante el tiempo de su encargo; que las comisiones seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo; etcétera (artículos 84 y 85). Las anteriores disposiciones creemos que son aplicables a las comisiones jurisdiccionales, junto con el capítulo de las discusiones y de las votaciones, en todo lo que no contradiga a la Constitución y a la LFRSP.

C. De las Entidades Federativas

En las entidades federativas también se prevé un sistema de responsabilidades en congruencia con los artículos 108 *in fine* y 109 *ab initio* de la Constitución Federal; en general, se instaura juicio político a todos aquellos servidores públicos, que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Se siguen dos sistemas para llevar a cabo el juicio político: a) **Sistema Angloamericano**. La legislatura nombra una comisión que se encarga de la

instrucción, elabora sus conclusiones y si son de culpabilidad, las pasa al Pleno del Congreso, para que constituyéndose en Jurado de Sentencia, aplique la sanción; y **b) Sistema Judicialista**. La legislatura actúa como Jurado de Acusación, para que el Tribunal Local correspondiente aplique la sanción que corresponda. La excepción al sistema la constituye la Constitución de Guanajuato, que no prevé al juicio político.

Una mención especial merece la Constitución del Estado de Sinaloa, que prevé en el título VI el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, dedicando un primer capítulo a disposiciones generales, el segundo capítulo aborda lo relativo al juicio político, el tercero se ocupa de la declaratoria de procedencia por la comisión de delitos, el cuarto aborda la responsabilidades administrativa y el quinto y último se dedica al tema de la prescripción. Esta separación por capítulo que se hace en dicha Constitución, permite una mejor distinción de cada tipo de responsabilidad, beneficiando también la comprensión del sistema.

Las sanciones previstas en las Constituciones, consisten en destitución del servidor público, así como su inhabilitación, para ocupar otro cargo en cualquier rama de la administración pública. A continuación, exponemos por sistema, las diversas disposiciones que en materia de juicio político tienen los Estados.

1. Sistema Angloamericano

a) Constitución Política de Baja California

Esta Constitución en un capítulo único prevé lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, podrán ser sujetos de juicio político los Diputados, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Oficial mayor del Gobierno del Estado, Titulares de las

Secretarías del Ejecutivo del estado, Procurador General de Justicia, Jueces, Presidentes Municipales y demás miembros de los Ayuntamientos de elección popular, Concejos Municipales, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos (art. 93).

Se impondrá mediante juicio político la destitución y la inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; a los servidores públicos cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 92, fracción I).

Para imponer las sanciones antes aludidas, el Congreso del Estado a través de una comisión de su seno, instruirá el procedimiento respectivo que concluirá en proposiciones concretas sobre la responsabilidad del inculpado previa audiencia de este. El Congreso del Estado concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, se erigirá en Jurado de Sentencia una vez practicadas las diligencias correspondientes con audiencias del acusado, y emitirá el fallo correspondiente tomado por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados. En ese caso no votarán quienes hayan integrado la Comisión Instructora (art. 93).

b) Constitución Política del Estado de Baja California Sur

El título IX de la citada Constitución es la que se ocupa de la responsabilidad de los servidores públicos, y establece que son sujetos de juicio político los Diputados, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces del Fuero Común, los Secretarios y Subsecretarios de Despacho, el Procurador y el Subprocurador General de Justicia, el Contralor, el Revisor Fiscal, los Coordinadores de las Unidades Administrativas y los Directores del Poder Ejecutivo, los Directores de los Organismos Descentralizados, Empresas

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de Participación Estatal, Sociedades y Asociaciones asimiladas y los Presidentes de Juntas y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, así como los Presidentes, Síndicos, Regidores y Delegados Municipales (art. 158).

Se impondrá mediante juicio político la destitución y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público estatal y municipal; a los servidores públicos antes señalados, cuando en ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 157, fracción I).

Recibida la denuncia por el Congreso del Estado, éste se erigirá en jurado de sentencia y substanciará el procedimiento respectivo, con audiencia del inculpado, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión (art. 158).

c) Constitución Política del Estado de Campeche

El capítulo XVII es el que retoma el tema de las responsabilidades de los servidores públicos; en este caso la Constitución no hace referencia a una clase determinada de servidores públicos, por lo que se entiende que son todos aquellos que señala como tales y que son los Diputados, los miembros del Poder Judicial, los colaboradores del ejecutivo en los niveles centralizado, desconcentrado y descentralizado y a los integrantes de los Ayuntamientos, Juntas y Comisarías Municipales (art. 89).

Se impondrá mediante juicio político, las sanciones procedentes a los servidores públicos, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuando transgredan la Constitución y las leyes del Estado, si la falta contraviniera la Constitución o las leyes federales, o

concurrieren uno o varios actos violatorios de ambos fueros, se aplicará en primer lugar lo previsto en las disposiciones federales y a continuación lo establecido por el fuero estatal (art. 92 y 96).

En los casos antes citados conocerá el Congreso como Jurado de Sentencia (art. 92). En el caso del Gobernador este sólo puede ser acusado por violaciones a la Constitución Federal y del Estado y a las leyes que de ambas emanen, ataque a la libertad electoral y manejo indebido de fondos y recursos federales o estatales (art. 90).

d) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza

El título IV en capítulo único, prevé lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, mencionando como sujetos de juicio político a los Diputados, al Gobernador del estado, los Secretarios del ramo, el Procurador General de Justicia, los Subsecretarios, los Subprocuradores de Justicia, los Directores Generales y Directores de las dependencias del ejecutivo, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los integrantes de los Consejos Tutelares para Menores, los jueces de primera instancia, los presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos del Estado, los integrantes de los concejos municipales y los directores generales o sus equivalentes de las entidades paraestatales y paramunicipales (art. 163).

Se impondrán mediante juicio político la destitución y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, a los servidores públicos citados, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 160, fracción I).

Para la aplicación de dichas sanciones, el Congreso del Estado conocerá de las acusaciones presentadas en contra de los servidores públicos a que hemos hecho mención, y se erigirá en Jurado de Sentencia que impondrá la sanción correspondiente, mediante la resolución de las dos terceras partes del total de sus miembros, previa la sustanciación del procedimiento respectivo, conforme a lo que establezcan los ordenamientos legales aplicables y con audiencia del inculpado (art. 164).

e) Constitución Política del Estado de Chihuahua

El título XIII de la Constitución establece los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, una de ellas es la responsabilidad denominada "*oficial*", por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 178, fracción I). Son sujetos de este tipo de responsabilidad los Diputados al Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Jueces de primera instancia, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Magistrados del Tribunal Estatal de Elecciones y el Presidente del Consejo Estatal de Elecciones (art. 179).

El Congreso del estado conocerá mediante juicio político de la responsabilidad oficial, la declaración de culpabilidad se hará por el voto de los dos tercios de los diputados presentes. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (art. 181).

f) Constitución Política del Estado de Guerrero

El título XIII establece lo concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos; son sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y Menores, los Secretarios del Despacho Auxiliares del Titular del Ejecutivo, los Coordinadores, el Contralor, el Procurador de Justicia, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades o Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos Estatales (art. 112).

Se impondrán mediante juicio político las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; a los servidores públicos antes citados, 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 (art. 111, fracción I).

Para los efectos del párrafo anterior la Comisión Instructora integrada para este efecto, procederá a la acusación respectiva ante el Pleno del Congreso, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado (art. 112).

g) Constitución Política del Estado de Jalisco

El título VII, capítulo I prescribe lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; son sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados y Jueces de Primera Instancia, los Secretarios y Sub-Secretarios dependientes del Ejecutivo del Estado, los Jefes o Directores de

Departamentos Gubernamentales, el Procurador General de Justicia, los Municipales, el Tesorero y el Secretario y Síndico de los Ayuntamientos, así como los Directores o sus equivalentes de organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria (art. 49).

Se impondrán mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, 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 (art. 48, fracción I).

Para la aplicación de las sanciones citadas, existirá la Comisión de Responsabilidades del Congreso, la cual presentará su dictamen sobre la procedencia de la acusación, y el Congreso erigido en Jurado de Acusación procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas (art. 49).

El mismo Congreso se erigirá en Jurado de Sentencia después de haber sustanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado, y con la aprobación de las dos terceras partes, exceptuando los miembros de la comisión de responsabilidades, aplicará la sanción que corresponda (art. 49).

h) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

El título VII se dedica al rubro de las responsabilidades de los servidores públicos y del juicio político, prevé a los sujetos que son responsables por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones; estos sujetos son los diputados, los magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de justicia, los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y el Procurador General de Justicia (art. 131).

El mismo ordenamiento es omiso respecto de muchas cuestiones, sólo declara competente a la legislatura para conocer de estos casos (art. 132), y remite a la Ley de Responsabilidades (art. 130). De esta ley, da cuenta González Oropeza, que nos dice: "*Según la novísima Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México del 11 de septiembre de 1990, procede el juicio político ante la Legislatura y reglamenta un meticuloso procedimiento en el cual, la sección instructora de la Legislatura es el jurado de acusación y el pleno, con un quórum calificado, es el propio jurado de sentencia*".¹⁰⁸

i) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

El título IV de la Constitución se dedica a las responsabilidades de los servidores públicos; son sujetos de juicio político el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y Jueces Menores Municipales, los titulares de las dependencias básicas que menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública, los Directores Generales o sus equivalente de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Asimismo los miembros de los ayuntamientos y funcionarios municipales, que señala la Ley Orgánica Municipal, sea cual fuere el origen de su encargo (art. 108).

Se impondrán mediante juicio político las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público estatal y municipal; a los servidores públicos citados, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u

¹⁰⁸ Vid. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, *supra* nota 96, p. 21.

omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 107, fracción I).

En estos casos, la denuncia que se presenta al Congreso, se turnará a una Comisión Instructora Especial, formada por cinco diputados, misma que emitirá declaración por mayoría de sus componentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes en presencia del acusado; dicha declaración se turnará al Congreso. En caso de ser negativa, el Congreso determinará su archivo, y si es acusatoria, se constituirá en Gran Jurado, para revisar lo actuado, juzgar y aplicar las sanciones del caso, por las dos terceras partes de sus votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador y por mayoría cuando se trate de otros servidores públicos (art. 108).

j) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

El título VIII en capítulo único, trata el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, señalando como sujetos de juicio político a los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los miembros del Consejo de la Judicatura, los Secretarios de Despacho y los Servidores Públicos de la estructura básica centralizada, el Procurador General de Justicia, los Jueces de Primera Instancia, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos y empresas descentralizadas, los de sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de Fideicomisos Públicos, los Coordinadores Generales, Presidentes, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos de la Entidad, así como el Secretario, Tesorero, Directores, jefes de Departamento y oficinas de los mismos (art. 124).

Se impondrán mediante juicio político las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; a los servidores públicos antes citados, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que

redundan en perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 123, fracción I).

El Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a la particular del Estado, a las leyes federales y locales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos.

El procedimiento es mediante el Congreso del Estado quien conoce de la acusación, otorga la garantía de audiencia y se constituye en Jurado de Acusación y de Sentencia y aplica las sanciones correspondientes mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión (art. 124).

k) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

El título V de la presente Constitución, prevé lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos del Estado y de los municipios, podrán ser sujetos de juicio político los Diputados de la Legislatura Local, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Titulares de las Secretarías y el Procurador General de Justicia (art. 141).

Se impondrán mediante juicio político, las sanciones de destitución y en su caso inhabilitación para desempeñar sus funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, a los servidores públicos antes citados, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 140, fracción I).

Para la sustanciación del juicio, el Congreso integrará una comisión de diputados, la cual se encargará de analizar la acusación, sustanciar el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado y emitir un dictamen. El Congreso se erigirá en Jurado de Sentencia para conocer del dictamen y aplicará la sanción respectiva mediante resolución de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del inculpado (art.141).

l) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

El título VIII prevé lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, se impondrá mediante juicio político a los Diputados de la Legislatura, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Secretarios de Despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Jueces del Fuero Común, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal o Fideicomisos del Estado y miembros del Ayuntamiento, sanciones que consistirán en destitución del servidor público, y en su inhabilitación para desempeñar funciones y empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (art. 170, fracción I).

Lo anterior en los casos que se incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El procedimiento del juicio político se remite a la ley de la materia, pero corresponde por entero a la legislatura (art. 170, fracción I).

m) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

El título XII aborda el tema de las responsabilidades de los servidores públicos y el juicio político; podrán ser sujetos de juicio político en el Estado, los Diputados, Magistrados, Jueces de Primera Instancia, Secretarios de Despacho, Procurador General de Justicia, Subsecretarios, Directores Generales o sus

equivalente de las dependencias y Entidades paraestatales y paramunicipales, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos así como los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos (art. 126).

Cuando en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos aludidos incurran en actos u omisiones que perjudiquen el buen despacho o los intereses públicos fundamentales, se les impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (art. 125, fracción I).

Corresponde al Congreso aplicar las sanciones citadas, previa declaración de procedencia emitida por cuando menos el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado (art. 126).

n) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora

El título VI se ocupa de las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipio; son sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de sus salas regionales y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Procurador General de Justicia y los Subprocuradores, los Secretarios y Subsecretarios, los Jueces de Primera Instancia, los Agentes del Ministerio Público, los Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, Secretarios y Tesoreros de los Ayuntamientos, así como los directores generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, fideicomisos públicos y organismos descentralizados del Estado y Municipios (art. 143 fracción I).

Se impondrá juicio político, cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones graves que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; las sanciones consistirán en destitución del servidor público y en su caso, la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para efectos de esta responsabilidad, habrá una Comisión del Congreso, quienes deberán substanciar el procedimiento con audiencia del inculpado y con la intervención del diputado acusador. El Congreso erigido en jurado de sentencia, resolverá sobre la responsabilidad del acusado y aplicará la sanción que corresponda, previo voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión y una vez practicadas las diligencias que garanticen la defensa del inculpado (art. 145).

ñ) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán

El título IX se ocupa de lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; en éste, la lista de sujetos de juicio político es pequeña, sólo señala a los diputados locales propietarios y suplentes en funciones, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo, los titulares de las dependencias de la Administración Pública estatal y los presidente municipales (art. 99).

Se impondrán mediante Juicio Político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Estado; a los sujetos citados, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho (art. 98, fracción I).

El Congreso conocerá de la acusación y se erigirá en Gran Jurado para dictar la sanción correspondiente, mediante la resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado (art. 99).

2. Sistema Judicialista

a) Constitución Política del Estado de Aguascalientes

El capítulo XVI de la citada Constitución, se dedica a la responsabilidad de los servidores públicos, en el caso de los denominados "*ilícitos oficiales*" que se refieren a la denominación que ellos dan a las causales de juicio político; son sujetos en principio todos los servidores públicos, pero para ciertas categorías de servidores públicos se emplea el procedimiento político, dichos sujetos son: Diputados, Gobernador, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos y Jueces (art. 73 párrafo 2o., y 74).

En esos casos, el Congreso del Estado oirá en defensa a los acusados, instruirá los procesos hasta resolver por consenso de las dos terceras partes del total de los Diputados, si son culpables, en cuyo caso remitirá los expedientes al Supremo Tribunal de Justicia, para que éste imponga la pena que la ley señale (art. 75).

Por la declaración de culpabilidad, el servidor público acusado quedará separado inmediatamente de su cargo. El Supremo Tribunal de Justicia oirá al acusador si lo hubiera, al Jefe del Ministerio Público y al acusado por sí o por medio de su defensor, para el solo efecto de que alegue respecto de la pena aplicable (art. 75, 2o. párrafo).

Se presentan tres excepciones al citado procedimiento. La primera es en cuanto al Gobernador del Estado quien estará sujeto al mismo proceso, pero sólo por violaciones a la Constitución y ataques a la libertad electoral (art. 73, 3o. párrafo). La segunda, es en el caso de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, en cuya hipótesis las causas se llevarán hasta su fin ante el Congreso, el cual dictará sentencia (art. 76). La tercera, es para el caso de los Jueces, ya que para proceder contra ellos se requiere declaración del Supremo Tribunal de Justicia en el sentido de que ha lugar a formación de causa (art. 77).

b) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Esta Constitución establece en el título XI, capítulo único, lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; serán sujetos de juicio político los Diputados, el Gobernador, los Magistrados, los Secretarios de la Administración Pública Estatal, el Procurador General de Justicia o los Municipales (art. 121).

Se denomina a las causales delitos o faltas oficiales, en cuyo caso conocerá el Congreso como Jurado de Acusación y el Supremo Tribunal de Justicia en pleno como Jurado de Sentencia. El Jurado de acusación declarará a mayoría absoluta de votos que el acusado es o no culpable, oyéndole previamente en defensa. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el desempeño de su cargo; si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho cargo, y será consignado al Supremo Tribunal de Justicia. Este, erigido en Jurado de Sentencia, oyendo al acusador, si lo hubiere, al agente del Ministerio Público y al reo por sí o por medio de su defensor, aplicará a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

c) Constitución Política del Estado de Chiapas

El título IX se encarga de las responsabilidades de los servidores públicos; son sujetos de juicio político el Gobernador del Estado, los Diputados

estatales, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de Justicia, el Oficial Mayor, el Contralor General de Gobierno, los Vocales Ejecutivos, los Coordinadores Generales, Presidentes Municipales, los directores generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal y de fideicomisos públicos (art. 71).

Se impondrá mediante juicio político, las sanciones de destitución y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho (art. 70, fracción I).

Para la aplicación de las sanciones señaladas, el Congreso del Estado erigido en Jurado de Acusación, procederá a la acusación respectiva ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión del mismo, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado (art. 71).

Conociendo de la acusación el Supremo Tribunal de Justicia del Estado erigido en Tribunal de Sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros del Pleno, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, de su defensor y de una comisión del Jurado de Acusación integrada por los Diputados (art. 71).

La Constitución también hace una interpretación, de la declaratoria de Juicio Político al Gobernador, Diputados o Magistrado del Tribunal Superior, realizada por el Congreso; en dicho caso, esa declaratoria tendrá como efectos que el Congreso del Estado como jurado de acusación turnará al pleno del

Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que erigido en Tribunal de Sentencia substanciará el procedimiento (art. 71).

d) Constitución Política del Estado de Durango

El título V en capítulo único, prescribe lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; son sujetos de juicio político los Diputados del Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Jueces, los Secretarios y Subsecretarios de Despacho, los Jefes o Directores de departamentos gubernamentales, el Procurador y Sub-Procurador de Justicia, los municipales, el Tesorero, el Secretario, Síndico y Regidores de los Ayuntamientos, así como los directores o sus equivalente de organismo público descentralizados y empresas de participación estatal o municipal mayoritaria (art. 118).

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, a los servidores públicos 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 (art. 117, fracción I).

Para lo anterior, el Congreso del Estado previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión, y después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, con audiencia del inculpado, procederá a formular la acusación respectiva. El Supremo Tribunal de Justicia, como Jurado de Sentencia conocerá de la acusación sustanciando el procedimiento con audiencia del acusado y aplicará la sanción correspondiente. La resolución del Supremo Tribunal de Justicia será inatacable (art. 118).

e) Constitución Política del Estado de Hidalgo

El título X de la Constitución en estudio, se dedica a las responsabilidades de los servidores públicos; son sujetos de juicio político los Diputados al Congreso Local, los Presidentes Municipales, los Síndicos Procuradores, los Regidores, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Fiscal Administrativo, del Tribunal Electoral, los secretarios de despacho del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia, el Oficial Mayor y los coordinadores que nombre el Ejecutivo, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, Fideicomisos Públicos de esta Entidad Federativa y Jueces de Primera Instancia por las acciones u omisiones indebidas en que incurran en el tiempo de su encargo (art. 150).

Las sanciones que se impondrán mediante juicio político, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, por sus actos y omisiones perjudiquen a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, consistirán en la destitución del servidor y en su inhabilitación para desempeñar funciones empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (art. 150).

En este caso, el Congreso se erige en Organo de Acusación y el Tribunal Superior de Justicia como Jurado de Sentencia, con sujeción a lo previsto en la ley reglamentaria (art. 154).

f) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

El título VII aborda el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, señalando como sujetos de juicio político a los Diputados al Congreso del Estado, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de Justicia, los

Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los integrantes del Consejo de la Judicatura Estatal y los miembros de los Ayuntamientos Municipales (art. 137).

Las causas de juicio político son los actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o su buen despacho; en estos casos el Congreso se erigirá en jurado de declaración y oirá al acusado, a su defensor o ambos si quisieren, previa lectura del expediente respectivo decidirá si es o no responsable. Si la declaración fuere absolutoria el servidor público continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará suspenso y a disposición del Tribunal Superior de Justicia quien como Jurado de Sentencia y previa audiencia del acusador, del Procurador de Justicia y del acusado, su defensor o de ambos, procederá a mayoría de votos, a aplicar la sanción que la ley señale (art. 138 y 139).

g) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

El título VII se encarga de las responsabilidades de los servidores públicos; podrán ser sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Jueces, el Procurador General de Justicia, los Secretarios del Ejecutivo, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, así como los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Alcaldes Judiciales (art. 110). Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su caso la inhabilitación temporal para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para el juicio político la Cámara de Diputados declarará por no menos de dos terceras partes de los miembros que la forman y previa audiencia del acusado, si ha lugar a procedimiento ulterior, en el caso afirmativo, el acusado

queda por ese sólo hecho separado de su cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia. Este en Tribunal Pleno y erigido en Jurado de Sentencia, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la sanción que en el caso a discusión proceda, una vez desahogadas las diligencias correspondientes (art. 111).

h) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

El título IX, capítulo I, aborda lo referente a la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos; se impondrán mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza al Gobernador del Estado, Diputados al Congreso Local y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia por: a) Violaciones graves a la Constitución del Estado, b) Manejo indebido de fondos y recursos del Estado, y c) Actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 125, fracción II).

En estos casos la legislatura declarará la culpabilidad, por los dos tercios de sus miembros presentes, si la resolución fuere absoluta el funcionario continuará en el desempeño de su cargo; en el primer supuesto, el funcionario quedará separado inmediatamente del cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia del estado; éste en acuerdo pleno y con audiencia del acusado, de su defensor y de dos acusadores que designe la legislatura, entre sus miembros, procederá a imponer por mayoría absoluta de votos la pena correspondiente (art. 127 y 128).

En el caso específico del Gobernador, después de que la legislatura declare su culpabilidad, deberá ser revisada en el siguiente período de sesiones, si en esta se confirma su culpabilidad, la declaración acusatoria se remitirá al

Tribunal Superior de Justicia para efectos de lo citado en el párrafo anterior (art. 128).

i) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga

El título VII de la referida Constitución, se ocupa de las responsabilidades de los servidores públicos; son sujetos de juicio político los diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los titulares de los Tribunales Administrativos, los jueces, los titulares de las Secretarías, el Oficial mayor, los directores de la administración pública estatal, el Procurador General de Justicia, los Sub-Procuradores, los agentes del Ministerio Público, los Presidentes de los Ayuntamientos, los síndicos de hacienda municipal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, de sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos (art. 97).

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; a los servidores públicos 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 (art. 96, fracción I).

Corresponde a la Legislatura acusar al servidor público ante el Tribunal Superior de Justicia, previa aprobación de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. El Tribunal Superior de Justicia se erigirá en Jurado de Sentencia, cumplirá con las normas procesales y, en su caso, aplicará la sanción correspondiente (art. 97).

j) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa

El título VI se ocupa del sistema de responsabilidades, y el capítulo II hace lo propio del juicio político; podrán ser sujetos de juicio político el Gobernador, los Diputados Locales, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, los Magistrados de las Salas del Circuito del Poder Judicial del Estado, los Secretarios del Despacho del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia y los Jueces de Primera Instancia, así como los titulares y Directores o sus equivalentes, de las entidades, instituciones u organismos que integren la administración pública paraestatal conforme al primer párrafo del artículo 130, así como los presidentes municipales y regidores de los Ayuntamientos (art. 132).

En general las causas de juicio político están señaladas en la ley de la materia, pero en los casos específicos del Gobernador, los Magistrados y los Diputados sólo podrán ser responsables en los casos de violación grave a la Constitución general o local, por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado o de la Federación y ataques a la libertad electoral (art. 133).

Corresponde al Congreso erigirse en Jurado de Acusación, previa aprobación de la mayoría de sus integrantes, ante el Tribunal Superior de Justicia, quien constituido en Jurado de Sentencia resolverá en definitiva (art. 134.).

k) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

El título VII corresponde al sistema de responsabilidades previsto para los servidores públicos en el Estado de Tabasco; podrán ser sujetos de juicio político los Diputados a la Legislatura Local, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los jueces del Fuero Común, los Titulares de las Secretarías, el Oficial Mayor, los Directores de la Administración Pública Estatal,

el Procurador General de Justicia, los Subprocuradores, los Agentes del Ministerio Público, los Presidentes de los Ayuntamientos, los Síndicos de Hacienda Municipales, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos (art. 68).

Se impondrán mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, a los servidores públicos antes señalados, cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 67, fracción I).

En estos casos, la Cámara de Diputados, con la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión, procederá a la acusación respectiva ante el Tribunal Superior de Justicia. Este último se erigirá en Jurado de Sentencia, y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión y una vez practicadas las diligencias correspondientes y con la audiencia del inculpado, aplicará la sanción correspondiente (art. 68).

1) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

El título XI en capítulo único, aborda lo referente a las responsabilidades de los servidores públicos; podrán ser sujetos de juicio político los Diputados al Congreso Local, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los Secretarios del Ejecutivo, Procurador General de Justicia, los Jueces, los Titulares de las Entidades Paraestatales, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, y los integrantes de los ayuntamientos (art. 151).

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; a los sujetos señalados anteriormente, 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 (art. 150, fracción I).

En este caso, toca al Congreso local el acusar al servidor público ante el Tribunal Superior de Justicia, previa declaración de las dos terceras partes de sus integrantes. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia se erigirá en Jurado de Sentencia y aplicará, en su caso, la sanción que corresponda. En todos los procedimientos se respetara el derecho de audiencia del inculcado (art. 151).

m) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

El título VI se ocupa de las responsabilidades de los servidores públicos, podrán ser sujetos de juicio político todo aquel representante de elección popular, los miembros del Poder Judicial del Estado y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada y paraestatal o Municipal (art. 107).

Se impondrá la sanción de destitución del cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza; a cualquiera de los sujetos antes señalados, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (art. 108, fracción I).

Para los efectos de imponer la sanción antes señalada, el Congreso creará una Comisión Instructora la cual sustanciará el procedimiento con audiencia del inculcado, y acusará al servidor público ante el Pleno del Congreso. A su vez el Congreso procederá a acusar al sujeto ante el Tribunal

Superior de Justicia, el que erigido en jurado de sentencia aplicará la sanción correspondiente mediante la resolución de mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión (art. 109).

n) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave

El título VI aborda lo relativo al sistema de responsabilidades de los servidores públicos; podrán ser sujetos de juicio político los Diputados, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los jueces de Primera Instancia, los Secretarios del Despacho, el Subsecretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Agentes del Ministerio Público, los Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento del Poder Ejecutivo, el Magistrado del Tribunal Fiscal del Estado, los Directores, Gerentes o encargados de organismos descentralizados o desconcentrados, empresas de participación estatal, sociedades, asociaciones o fideicomisos constituidos por el Estado (art. 123).

Se impondrán mediante juicio político, sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; a los sujetos antes citados, cuando incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho (art. 127, fracción I).

Toca a la Legislatura proceder a la acusación respectiva ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, previa declaración de las dos terceras partes del total de los integrantes de la legislatura, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado. A su vez, el Pleno del Tribunal se erigirá en Jurado de Sentencia y aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes.

ñ) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Toca al Título IX el tema de las responsabilidades de los servidores públicos; son responsables por las faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de su cargo, los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del tribunal Superior de Justicia, Directores General y Procurador General de Justicia. El Gobernador sólo podrá ser responsable por violación a la Constitución General y la Particular del estado, y por ataques a la libertad electoral (art. 108 y 109).

A este tipo de faltas se le denomina delitos oficiales, en cuyo caso conocerá como jurado de instrucción la legislatura local y como jurado de sentencia el Tribunal Superior de Justicia. El jurado de instrucción declarará a mayoría absoluta de votos, si el indiciado es o no culpable. Si la declaración fuese condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia; éste, actuando en pleno erigido en jurado de sentencia, con audiencia del inculpado, del Procurador General de Justicia y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley señale (art. 111 y 112).

3 No cuenta con Juicio Político*a) Constitución Política del Estado de Guanajuato*

El título IX de la Constitución aborda las responsabilidades de los servidores públicos, pero sólo prevé lo relativo a la responsabilidad penal y administrativos en su sistema (art. 123); en los casos de responsabilidad política sólo se esta a lo previsto por los artículos 109, 110 y 114 de la Constitución General de la República.

En esos casos si hubiera resolución de la Cámara de Senadores, el Congreso del Estado en ejercicio de sus atribuciones procederá como corresponda. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento (art. 124).

II. LA DEFINICION DE JUICIO POLITICO

A. Definiciones Persuasivas

Al adoptar el término definiciones persuasivas, estamos desechando la idea de una "*naturaleza*" específica de la institución en estudio; por el contrario, sostenemos la idea de "*definiciones persuasivas*"; es decir, una serie de definiciones que pueden plantear diversas disyuntivas de la institución, cuya solución dependerá de la carga emotiva, que podamos tener acerca de ella de acuerdo a un orden de valores.

El mismo problema se presenta al definir el derecho, y es precisamente Alf Ross quien niega una definición mediante la cual se pretenda señalar la "*esencia*" o la "*sustancia*" del derecho, indicando que en realidad, es una definición en la adopción y recomendación de ideales o en el intento de concentrar sobre determinados hechos, con exclusión de otros, la fuerza emotiva de un término.¹⁰⁹

Conforme a lo anterior, proponemos una serie de conceptos, de los que puede creerse darían lugar a descubrir la *ratio essendi* de la institución en estudio, pero que como veremos se encuentran frente a una variable de opciones, las cuales pueden ser perfectamente válidas.

¹⁰⁹ Vid. Pattaro, Enrico, *Elementos para una Teoría del Derecho*, Editorial Debate, Madrid, 1986, pp. 223 y 224.

1. ¿Proceso Judicial o Político?

Esta es una primera disyuntiva, el juicio político es un proceso: ¿judicial o político?. Para abordar este tema acudiremos a otra interrogante, ¿de dónde nace el criterio para decidir si es uno u otro?, para responder esta última pregunta habrá que distinguir entonces si se parte de quién es el titular de la acción, cual es el órgano que resuelve, cuáles son los efectos de la sanción; y aún más, habrá que revisar si es proceso judicial o político formal o materialmente considerados.

Como en todo proceso, siempre existe alguien legitimado para promover una acción, en este caso el ***“monopolio del ejercicio de la acción de responsabilidad política”*** lo tiene siempre una representación popular, sea Cámara de Diputados en el Congreso de la Unión o en los Estados los Congresos Locales. Son ellos los únicos que deciden si acusan de responsabilidad política ante otro órgano; desde este punto de vista es claro que de acuerdo a quién ejerce la acción se trata de un juicio de naturaleza política.

Como ya se mencionó antes, ***“el órgano que resuelve la acusación”*** de juicio político es el Senado a nivel federal, o bien, el Pleno de la Cámara de Diputados en los Congresos Locales o su Tribunal Superior de Justicia; luego entonces el órgano que resuelve puede ser el Poder Legislativo por medio de una de sus cámaras o el Poder Judicial por mediante los Tribunales Superiores de Justicia. Se ha dicho que como el órgano que acusa y el que resuelve pertenecen al Poder Legislativo se trata de un proceso político, aseveración totalmente falsa porque el órgano que resuelve no siempre pertenece al Poder Legislativo, como en el caso de algunos Estados, o como estuvo a punto de ocurrir en la propia Unión Americana, donde si recordamos el órgano que estuvo a punto de resolver el *impeachment* era la Corte Suprema.

Ahora bien, también se afirma que el Poder Judicial no es el órgano apropiado para conocer de este tipo de procesos, porque se trata de una *cuestión de tipo político*; afirmación con la cual no coincidimos porque el Poder Judicial es "*ejercicio de poder*", al igual que los otros dos restantes, así lo entendemos de la letra del artículo 49 constitucional; el poder judicial cuenta con órganos netamente jurisdiccionales, es decir, órganos que dicen el derecho en una controversia, lo anterior no es obstáculo para que conozcan del juicio político, ya que este tiene "*tipos políticos*" y un proceso determinado en la ley, no es algo discrecional que pueda depender de tal o cual inclinación política.

Por otro lado, como ya lo explicamos, "*la sanción*" del juicio político consiste en la destitución e inhabilitación del servidor público, es decir, la inmediata suspensión del puesto y la prohibición por un tiempo determinado para ocupar otro puesto en la administración pública, ante esto habría que preguntarse: ¿la sanción tiene consecuencias políticas?, y tenemos que contestar que en parte. En efecto, el sujeto responsable no podrá ocupar un puesto de relevancia política, o bien, no podrá aspirar a un puesto de elección popular y con esto ve restringido sus derechos políticos. Pero de igual forma, un Auto de Formal Prisión restringe esos derechos conforme a la fracción II del artículo 38 constitucional, y no por tener consecuencias políticas lo dicta un órgano legislativo, sino la autoridad judicial.

2. ¿Juicio de tipo penal o particularmente distinto?

En nuestro sistema jurídico esta pregunta la tenemos superada, puesto que por un hecho determinado se pueden imponer distintas responsabilidades, ya sea política o penal; pero la institución en un nivel más amplio admite dudas, puesto que el *impeachment* inglés aprovechaba a imponer al mismo tiempo sanciones de carácter penal. A lo anterior habrá que agregar que incluso los tipos políticos eran considerados "*delitos oficiales*", con lo que se le daba a la institución una connotación claramente de tipo penal.

El derecho positivo define el delito como la acción u omisión que sancionan las leyes penales, en tanto que la dogmática, considera que el delito es la conducta típica, antijurídica y culpable. De lo anterior, podemos considerar que el bien jurídico de los delitos señalados era el resguardo del quehacer oficial; sin embargo, hoy en día sería un error seguir hablando de delitos oficiales, máxime cuando existe una clasificación en el Código Penal denominada "*delitos cometidos por los servidores públicos*".

Por otro lado, nuestro sistema de enjuiciamiento sólo impone sanciones de destitución e inhabilitación, no impone penas por delitos; esta tarea la delega a los órganos jurisdiccionales del Estado.

3. ¿Responsabilidad de los Servidores Públicos o Defensa Constitucional?

El juicio político en nuestro país es el medio por el cual se hace válida la responsabilidad política, apenas una de las distintas responsabilidades que el Título Cuarto de nuestra Constitución prevé para los "*servidores públicos*", pero habrá que preguntarse: ¿el término servidor público nos sirve para abarcar a todos los sujetos del juicio político?. Nosotros sostenemos que no, en los casos de los sujetos que han llegado a un puesto mediante una elección popular, por vías democráticas no se antoja que el juicio político sea una responsabilidad del servidor público más.

Más bien, en el supuesto apuntado, el juicio político opera como un verdadero medio para "*revocar el mandato*" de los gobernantes. Como sabemos, la democracia es un sistema no perfecto, tal vez sea el menos malo, permite a los ciudadanos equivocarse, pero también da la oportunidad de rectificar, puesto que existen elecciones periódicas; sin embargo, hay casos en que el pueblo no puede ni debe permitir un minuto más de un mal gobierno, de

uno que viole constantemente los tipos políticos, es entonces cuando entra en juego el juicio político, mediante el cual “*la soberanía*” revoca el mandato a sus gobernantes, revoca la representación que había delegado en ellos. De tal forma que también el juicio político reviste caracteres de defensa constitucional.

B. Definición por Género y Diferencia Específica

Alf Ross también intenta definir el derecho per *genus et differentiam*, aunque manifiesta la inutilidad de este tipo de definición porque lo único que se logra es descubrir las relaciones lógicas entre varios conceptos, de manera que el concepto de *especie* sólo puede ser usado en los casos en que también puede ser utilizado el concepto de *género*, con el añadido de una o más condiciones. La función de la definición per *genus et differentiam*, que no es definición de un concepto, sino de un conjunto de conceptos, consiste en permitir clasificaciones correctas y juicio de compatibilidad dentro de la estructura del lenguaje.¹¹⁰

De la Constitución se extrae que el juicio político, es el camino para hacer responsable políticamente a un sujeto, esta responsabilidad es parte de un gran género: “*el sistema de responsabilidades de los servidores públicos*”. El mencionado sistema abarca las responsabilidades imputables a un servidor público de tipo político, civil, penal y administrativo.

Con lo hasta aquí expuesto, podemos intentar definir la “*responsabilidad política*” como un tipo de reproche a los servidores públicos, que es impuesta mediante un “*juicio político*”, a diferencia de las demás responsabilidades cuyo camino para las implantaciones de sanciones es una serie de juicios particularmente distintos, como el juicio civil, el penal y el administrativo.

¹¹⁰ *Idem*, p. 224.

En el mismo sentido, podemos decir que el juicio político es un proceso que se deriva del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, cuya identidad con los demás juicios derivados de dicho sistema, es el sujeto de responsabilidad (*servidor público*), y se diferencia de los demás procesos por razón de la persona facultada para iniciar una acción, la acción misma, el órgano que ha de conocer del proceso, la sanción impuesta y sus consecuencias.

Pero vale la pena apuntar en este espacio, que de acuerdo al contenido de los tipos políticos, cuya violación deriva en un proceso que acaba con la destitución e inhabilitación del servidor público, el juicio político es un verdadero medio de control de nuestra Constitución.

El jurista Héctor Fix-Zamudio al estudiar el tema de *"la defensa constitucional"*, ubica al juicio político como una garantía constitucional, pero entendida no en el concepto tradicional, que identifica dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, a pesar de los instrumentos protectores.¹¹¹

Para explicar aún más la idea del citado autor, es menester el mencionar lo que integra desde su punto de vista *la "defensa constitucional"*, menciona Fix-Zamudio que: *"la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido, desde el*

¹¹¹ Vid. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, p. 18.

punto de vista de la Constitución formal a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad política-social, y desde el ángulo de la Constitución real, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental. En esta dirección nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la Constitución formal y la Constitución real".¹¹²

De esta forma, el concepto genérico de defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías, relacionadas intensamente entre ellas, los instrumentos protectores de la Constitución y las garantías constitucionales.

Son instrumentos protectores de la Constitución: i) la división de poderes, ii) la participación de los grupos sociales y de los partidos políticos, iii) la regulación de los recursos económicos y financieros, y iv) los principios jurídicos de la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de reforma.¹¹³

Son garantías constitucionales o derecho procesal constitucional mexicano: i) el juicio político, ii) las controversias constitucionales, iii) el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia, iv) el juicio de amparo, y v) las comisiones de derechos humanos.¹¹⁴

A la anterior clasificación de Fix-Zamudio, nosotros nos permitimos agregar como garantías constitucionales a las acciones de inconstitucionalidad y los juicios electorales constitucionales; garantías que sin duda, el autor no integró ya que no existían las dos últimas al momento de abordar el tema, y por lo que hace a la controversia, en virtud de no contar en su tiempo, con la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

¹¹² *Idem*, p. 16 *in fine*.

¹¹³ *Idem*, pp. 18-40.

¹¹⁴ *Idem*, pp. 49-66.

Asimismo, podemos decir que también el juicio político pertenece a otro género de mayor importancia, es una garantía constitucional, es derecho procesal constitucional; en suma, es defensa de la Constitución; y habría que establecer las diferencias con las demás garantías constitucionales, como el juicio de amparo, la controversia constitucional, etcétera; lo cual se haría de acuerdo al sujeto legitimado para iniciar tal o cual juicio, por el órgano facultado para resolver, así como la sentencia y sus efectos.

C. Definición Extensiva

Una definición extensiva se atiene al uso del mismo, pero lo precisa para circunscribir un significado del término y suministrar un instrumento semántico eficaz; es decir, capaz de orientar al receptor y de aclarar el significado del término en los contextos y en las situaciones culturales en que sea usado. Es precisamente esta definición la que adopta Ross para definir al derecho y la que nos parece a nosotros más acertada para definir a una institución, porque tenemos oportunidad de caracterizarla; a excepción de que Ross le denomina explicativa, termino que hemos variado al considerar que toda definición conlleva alguna explicación.

El juicio político es el proceso seguido por órganos del poder legislativo y judicial, con el fin de tener por cierta la responsabilidad política de un sujeto denominado servidor público en sentido amplio, con lo cual se le impondrá una sanción que consiste en la destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo en el servicio público; en forma inmediata es una parte del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y en forma mediata es defensa constitucional.

La anterior definición es elaborada en forma extensiva, por lo tanto es enunciativa y no limitativa, es decir, digna de ser amplificada o sintetizada. A

continuación trataremos de desglosarla reseñando las características que se desprenden de la definición:

a) *El juicio político es un proceso*, puesto que como lo define Gómez Lara¹¹⁵ es un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.¹¹⁶

b) *Los órganos que conocen el juicio político son del poder judicial y del legislativo*; como ya mencionamos corresponde a la Cámara de Diputados ser el órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, la cual decide la culpabilidad del sujeto e impone la sanción; pero no siempre es así, en algunos Estados de nuestra República corresponde a la Cámara de Diputados el acusar al sujeto ante el respectivo Tribunal Superior de Justicia, quién impone la sanción.

c) *Tiene como fin el establecer la responsabilidad política*; como ya vimos se trata de un proceso que versa sobre la aplicación del Título Cuarto constitucional y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el camino para establecer la responsabilidad de un sujeto conforme a dichos ordenamientos, en este caso un tipo específico de responsabilidad: la política.

d) *Los sujetos de responsabilidad política son los servidores públicos en sentido amplio*; en efecto, consideramos que el término de servidor público en estricto sentido, no es funcional para abarcar a ciertos sujetos de responsabilidad política, como diputados, senadores, ministros, etc. Basta señalar que por servidor público se entiende el sujeto ligado jurídicamente a

¹¹⁵ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9o. edición, Harla, México, 1996, p. 95

¹¹⁶ El concepto del juicio político como proceso lo abordaremos más ampliamente en el siguiente apartado.

la administración pública, ya sea centralizada o paraestatal; de esta forma el concepto le queda estrecho a los sujetos electos, por ello al hablar de servidor público se debe entender en sentido amplio.

e) *Las sanciones derivadas del juicio político son la destitución e inhabilitación*; aquí habría que señalar que no es una característica exclusiva del juicio político, puesto que también es parte de una pena o una sanción administrativa.

f) *En forma inmediata es parte del sistema de responsabilidades de los servidores públicos*; afirmamos esta inmediatez puesto que el juicio político aparece como el derivado de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, y pareciera que su principio y fin es el limitar las conductas de dichos sujetos, salvaguardando el quehacer público.

g) *En forma mediata es defensa de la Constitución*; en relación con el anterior punto, el juicio político es más que un simple mecanismo para sancionar a servidores públicos, al hacerlo se resguarda a la norma fundamental, para ello sólo basta el recordar los contenidos de los tipos políticos, que no son más que instituciones de nuestra Constitución Política, por algo el juicio recibe el calificativo de ser "*político*".

III. EL PROCESO

Como habíamos señalado, el juicio político es un proceso, puesto que en el mismo existen una serie de procedimientos realizados por el Estado, existen las partes interesadas, terceros ajenos, y toda la serie de actos tienden a la aplicación de una ley a un caso concreto controvertido, para solucionarlo o dirimirlo. Es por ello que desglosaremos en los siguientes puntos la estructura del proceso político.

A. Las Partes

Las partes en el juicio político, al igual que en casi todo proceso, son el acusador, el inculpado y el juzgador. Tratándose del juicio político, el órgano que tiene el monopolio de la acción de responsabilidad política es la Cámara de Diputados, la cual a la sazón también es el demandante en el proceso.

El inculpado, demandado o presunto responsable es cualquier servidor público enunciado en la Constitución; a continuación veremos quienes pueden ser sujetos de responsabilidad de acuerdo al Poder a que pertenezcan:

	PODER JUDICIAL	PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO
FEDERACION	<ul style="list-style-type: none"> • Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • Consejeros de la Judicatura Federal. • Magistrados de Circuito • Jueces de Distrito • Magistrados del Tribunal Electoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Senadores y Diputados al Congreso de la Unión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarios de Despacho. • Jefes de Departamento Administrativo • Procurador General de la República • Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
DISTRITO	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal • Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados a la Asamblea del Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe de Gobierno del Distrito Federal. • Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales. • Miembros de los Consejos de la Judicatura Locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados Locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernadores de los Estados

<p style="text-align: center;">ORGANISMO PUBLICO AUTONOMO FEDERAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente del IFE • Consejeros Electorales del IFE • Secretario Ejecutivo del IFE
--	--

Por último, el órgano jurisdiccional, es decir, el que cuenta con la competencia para aplicar la ley, es el Jurado de Sentencia integrado por el Pleno de la Cámara de Senadores. Por supuesto que todo lo antes dicho es en la esfera federal, ya que en las entidades federativas existen dos sistemas, los que ya hemos abordado en el Capítulo Primero; así en los Estados, el órgano jurisdiccional es el pleno de la Cámara de Diputados, o bien, el pleno del Tribunal Superior de Justicia.

B. La Acción

La Acción es el derecho, la potestad, la facultad o la actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional.¹¹⁷ Esta constituye un monopolio del órgano de representación política, en nuestro caso la cámara baja, que es la única facultada o con derecho para provocar la función jurisdiccional. Aunque cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad puede interponer demanda de juicio político en contra de algún servidor público en la cámara de diputados, es sólo esta la que puede erigirse en órgano de acusación ante el Senado.

Nosotros creemos, que una vez que la cámara baja acusa ante el Senado, no podrá existir un desistimiento de su acción, ésta se tiene que llevar hasta sus últimas consecuencias; primordialmente, porque un desistimiento tendría que atravesar por las distintas etapas por la que se constituyó en acusación. A esta acción la denominaremos ***“monopolio del ejercicio de la acción de responsabilidad política”***.

¹¹⁷ Gómez Lara, *op. cit.*, *supra* nota 115, p. 85

C. Los Procedimientos

Todo proceso se integra de un conjunto de procedimientos, estos son las formas o manera de actuar por una instancia en un momento procesal determinado. El juicio político como cualquier otro proceso, cuenta con procedimientos; en este caso contamos con dos instancias y por ende dos procedimientos, el seguido ante la Cámara de Diputados y el que se lleva a cabo en el Senado.¹¹⁸

1. Procedimiento ante la Cámara de Diputados, que abarca las siguientes etapas: la denuncia, la instrucción y el pronunciamiento de la Cámara sobre la responsabilidad del servidor público.

a) La Denuncia (Inicio del Procedimiento)

- *Presentación.* Todo ciudadano puede “*bajo su estricta responsabilidad y mediante los elementos de prueba*”, presentar la denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados. El juicio político sólo puede iniciarse mientras el servidor público desempeñe su empleo, comisión o cargo y dentro del año siguiente a la conclusión de funciones (art. 9 LFRSP).

- *Forma.* La denuncia debe presentarse por escrito y deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales en la Dirección Jurídica de la Cámara de Diputados. Las denuncias anónimas no producen ningún efecto (art.12, a, LFRSP).

- *Dictamen de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.* Una vez ratificada la denuncia ante la Oficialía de Partes dentro del plazo fijado,

¹¹⁸ La división del proceso político en los procedimientos que se exponen, junto con las etapas que conforman cada procedimiento fueron tomados de: Vázquez Alfaro, José Luis, *Responsabilidad Política de los Servidores Públicos*, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, pp. 74-79.

deberá ser enviada, junto con los elementos de prueba, a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales de dicha asamblea. Dicha Subcomisión deberá examinar la acusación dentro del plazo de treinta días con el objeto de determinar: i) si el acusado forma parte del grupo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político; ii) si la conducta que se le atribuye corresponde a alguna de las causales de procedencia señaladas por la LFRSP; y iii) si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado, la decisión de la Subcomisión de Examen Previo en la que se decida el desechamiento de la denuncia podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición del presidente de alguna de ellas o del 10% de los diputados que integran ambas comisiones (art. 12, b, c,d, LFRSP)

- *Resolución de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.* En caso de que la Subcomisión se pronuncie por la necesidad de iniciar el juicio político, deberá remitir su resolución al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que estas emitan la decisión en la que resuelva sobre la procedencia de la denuncia, sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 110 de la Constitución y turnen la denuncia a la sección instructora de la Cámara (art. 12, e, LFRSP).

b) Instrucción del Asunto

- *Aspectos generales.* Una vez recibida la denuncia, la sección instructora deberá practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho que dio motivo a la denuncia, así como la posible participación del funcionario acusado. Este último tiene derecho a participar durante la instrucción del asunto. A tal efecto se le notificará, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma para que comparezca o informe por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación (art. 13 LFRSP).

- *Pruebas.* La sección instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria. En todo caso, la sección instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes (art. 14 LFRSP).

- *Alegatos.* Una vez cerrada la fase de instrucción, se correrá traslado al denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos al acusado y a la defensa para que preparen la formulación de alegatos, mismos que deberán presentarse por escrito en un plazo de doce días naturales contados a partir del cierre de la instrucción (art. 15 LFRSP).

- *Conclusiones de la Sección Instructora.* Una vez concluida la sustanciación del expediente, la sección de instrucción procederá a la redacción de sus conclusiones con base en el expediente, debiendo fundar y motivar su decisión sobre la conclusión o la continuación del procedimiento. Después de ser emitidas las conclusiones de la sección de instrucción, éstas serán turnadas al Presidente de la Cámara, por conducto de los secretarios de la misma, para que convoque a los diputados que la integran a reunirse para resolver sobre la imputación. La fecha de la sesión correspondiente será informada al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma para alegar lo que a su derecho convenga Art. 16 LFRSP).

c) Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del funcionario enjuiciado

- Llegado el día de la sesión, a la que se deberá convocar a los diputados federales, en los términos del artículo 18 de la LFRSP, se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de las mismas, a las conclusiones de la sección encargada de la instrucción y se permitirá

formular alegatos tanto al denunciante como al acusado y a su defensor. Ambas partes podrán ejercitar el derecho de réplica.

- Una vez producidos los alegatos, las partes deberán retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones presentadas por la sección instructora (art. 20 LFRSP).

- La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto, deberá ser sometida a votación en sesión plenaria y deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

- En caso de que la Cámara de Diputados se pronuncie por la culpabilidad del enjuiciado, ella misma se constituirá en Cámara de Acusación ante el Senado de la República a través de una comisión de tres diputados que deberá sostener la acusación. El acusado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. En el supuesto contrario, es decir, si la Cámara considera que no procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará desempeñando su cargo o comisión (art. 21 LFRSP).

2. Procedimiento ante el Senado, en general los plazos son más breves, se compone de las siguientes etapas: inicio, alegatos, conclusiones de la sección de enjuiciamiento, audiencia final y resolución de la Cámara.

a) Inicio. Recepción de la conclusiones de la Cámara de Diputados. Después de haber sido presentada la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la sección de enjuiciamiento del mismo (art. 22 LFRSP).

b) Alegatos. La mencionada sección citará a la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos en forma escrita dentro del término de cinco días naturales posteriores al del emplazamiento

c) *Conclusiones de la sección de enjuiciamiento.* Estas conclusiones deben presentarse después del cierre del periodo de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores; para su elaboración deberán tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes. Las conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción que será puesta impuesta, deberán expresar las normas legales que la sustentan. La sección de enjuiciamiento puede escuchar a la comisión acusadora, al acusado y a su defensor, sea de oficio o a petición de parte. También tiene amplios poderes en materia probatoria, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones. La sección deberá entregar sus conclusiones a la secretaría de la Cámara alta (art. 23 LFRSP).

d) *Audiencia final y resolución de la Cámara de Senadores.*

- Una vez recibidas las conclusiones de la sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en Jurado de Sentencia dentro del plazo de 24 horas contadas a partir de la entrega de las conclusiones, debiendo convocar a la audiencia tanto a la comisión de acusación de la Cámara de Diputados como al acusado y a su defensor (art. 24 LFRSP).

- Llegada la fecha y hora de la audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en Jurado de Sentencia; acto seguido, se dará lectura a las conclusiones de la sección de enjuiciamiento y se concederá el uso de la palabra a la comisión de acusación, al acusado y a su defensor.

- Después de haber expuesto sus alegatos, tanto el acusado como su defensor deberán retirarse de la audiencia, debiendo permanecer la comisión de acusación. A continuación se procederá a discutir y votar las conclusiones.

- Una vez que se hayan aprobado los puntos de acuerdo correspondientes, el presidente hará la declaratoria respectiva.

- En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión.

D. Las Pruebas

Según el artículo 45 de la LFRSP (del capítulo IV correspondiente a las disposiciones comunes para los juicios políticos y la declaración de procedencia), en todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las disposiciones del Código Penal. Incluso, esta supletoriedad, se vio extendida a los casos de responsabilidad administrativa, según jurisprudencia de la Corte en los siguientes términos:¹¹⁹

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO. EN EL PROCEDIMIENTO SON APLICABLES, SUPLETORIAMENTE, LAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. El Código Federal de Procedimientos Penales, y no su similar el de Procedimientos Civiles, es el ordenamiento aplicable supletoriamente en los procedimientos seguidos en las quejas administrativas que tengan por objeto investigar si la conducta de los Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito se ajustan a las disposiciones constitucionales y legales, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que tales funcionarios deben observar en el ejercicio de su cargo y, en su caso, fincarles responsabilidad y aplicarles la sanción respectiva en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior porque esta Ley establece, en su artículo 45, que "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales", lo cual excluye de considerar para ese efecto al Código Federal de Procedimientos Civiles. Dicha supletoriedad opera no obstante que el citado precepto se encuentra en el Capítulo IV, relativo a las disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo (procedimiento en el juicio político), pues la redacción de ese artículo permite establecer con claridad que la intención del legislador no fue limitar la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales a las cuestiones no previstas en la substanciación y resolución de los juicios políticos, sino a cualquiera de los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los que se encuentra el seguido por el Consejo de la Judicatura Federal en contra de Magistrados del Circuito o Jueces de Distrito.

¹¹⁹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9o. Epoca, Parte: III, Tesis: P:XXII/96, Marzo de 1996, p. 466.

De esta forma, por lo que hace a las pruebas, se pueden regular con lo dispuesto en la Ley Adjetiva Penal, la cual prevé lo conducente en el Título Sexto.

Los medios de prueba son todos los instrumentos que puedan servir para que el juzgador llegue a una convicción acerca de un caso concreto controvertido. Se admitirá como prueba todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del juez.

Se establecen medios de pruebas nominados, tales como la confesional, la inspección, la pericial, la testimonial, la confrontación, los careos y las documentales. Como ya se menciona esto no es limitativo, puesto que se pueden admitir otras pruebas innominadas con las limitaciones citadas en el párrafo anterior.

Aunque la Ley Adjetiva establece un sistema mixto de valoración de la prueba, creemos que en el caso de juicio político la reina de las pruebas debe ser la "prueba indiciaria"; en la cual el tribunal, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciará en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena.

E. Los Incidentes

El juicio político prevé un sólo incidente en los artículos 34 y 35 de la LFRSP, en los casos en que los miembros de las secciones y en general, los diputados y senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento,

podrán “excusarse” o ser “recusados” por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹²⁰

El momento en que el servidor público debe hacer valer la recusación, comienza desde que se le requiere para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos.

Presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará ante la sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar.

¹²⁰ De acuerdo al artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes: i) Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores; ii) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere la fracción anterior; iii) Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción i; iv) Haber presentado querrela o denuncia el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I, en contra de alguno de los interesados; v) Tener pendiente el servidor público, su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción i, un juicio contra alguno de los interesados o no haber transcurrido más de un año desde la fecha de la terminación del que hayan seguido hasta en que tomo conocimiento del asunto; vi) Haber sido procesado el servidor público, su cónyuge o parientes, en los grados expresado en la misma fracción i, en virtud de querrela o denuncia presentada ante las autoridades, por alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores; vii) Estar pendiente de resolución un asunto que hubiese promovido como particular, semejante a aquél que le es sometido para su conocimiento o tenerlo su cónyuge o sus parientes en los grados expresados en la fracción I; viii) Tener interés personal en asunto donde alguno de los interesados sea juez, árbitro o arbitrador; ix) Asistir, durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costeara alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos; x) Aceptar presentes o servicios de alguno de los interesados; xi) Hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores, o amenazas de cualquier modo a alguno de ellos; xii) Ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados; xiii) Ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título; xiv) Ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido; xv) Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados; xvi) Haber sido juez o magistrado en el mismo asunto, en otra instancia; xvii) Haber sido agente del Ministerio Público, jurado, perito, testigo, apoderado, patrono o defensor en el asunto de que se trata, o haber gestionado o recomendado anteriormente el asunto en favor o en contra de alguno de los interesados; y xviii) Cualquier otra análoga a las anteriores.

Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

F. La Sentencia

La sentencia es la resolución que pone fin al proceso, por lo regular guarda una estructura determinada pues cuenta con un preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos. Los requisitos sustanciales son la congruencia, la motivación y la exhaustividad.¹²¹

Los efectos de las resoluciones dictadas por la Cámara son:

a) *La Definitividad*. Las resoluciones que emitan ambas cámaras durante el juicio político no son susceptible de ser atacadas.

b) *La Absolución o la Condena*. La decisión final puede ser absolutoria o de condena.

c) *Constitutiva o Declarativa*. La decisión absolutoria tiene un mero carácter declarativo, pero la decisión de condena que pone fin al juicio puede tener dos efectos:

- Efectos constitutivos sobre la sanción impuesta al servidor público de la Federación o del Distrito Federal. En este caso se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarlas (Cámaras, Suprema Corte de Justicia u órganos administrativos) y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹²¹ Vid. Gómez Lara, *op. cit.*, *supra* nota 115, pp. 201-296.

- Efectos declarativos respecto de los servidores públicos de las entidades federativas.

G. Las Sanciones

Las sanciones en el caso del juicio político son la destitución y la inhabilitación, éstas coinciden para el caso de otras responsabilidades, como son la administrativa y penal. En el supuesto de que una conducta diera lugar a entablar la responsabilidad política, penal y administrativa; como se siguen en forma autónoma sería posible, pero si al momento de imponer una sanción, ésta ya hubiese sido ordenada en otro proceso, entonces tiene aplicación el sexto párrafo del artículo 109 constitucional: *"No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza"*.

Como conclusión, se pueden entablar los distintos procesos, pero si uno ya sancionó con la destitución y la inhabilitación, los demás deberán excluir las mismas sanciones y aplicar las restantes con que cuenten. En el caso del juicio político, en que las sanciones son nada más la destitución e inhabilitación, cuando éstas ya se hayan impuesto, el objeto del juicio político perderá sentido y se debe sobreseer.

No provoca la misma consecuencia el hecho de que el servidor público renuncie a su cargo, como erróneamente se suele interpretar, puesto que si bien queda sin sentido la destitución, no así la inhabilitación; no sólo se busca el revocar el mandato a un mal servidor público, sino además evitar que vuelva al servicio público por un tiempo determinado.

H. El Medio de Impugnación (¿El Juicio de Amparo?)

El último párrafo del artículo 110 constitucional nos dice que *“las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”*, con lo cual queda claro, que las resoluciones de la Cámara de Diputados por la acusación, y del Senado por cuanto hace a la sentencia, tienen el carácter de definitividad, ya que en contra de ellas no procede recurso alguno.

Pero ¿qué pasa cuando en el juicio político se violan una serie de garantías a las cuales tiene derecho el servidor público?. El mecanismo de control constitucional por excelencia en México, es el juicio de amparo, pero este es improcedente en contra de las resoluciones de la Cámara.

Las improcedencias en el juicio de amparo, se clasifican en: i) constitucionales, ii) legales, y iii) jurisprudenciales. Entre las improcedencias constitucionales se encuentran precisamente las resoluciones de las Cámaras por lo que hace al juicio político,¹²² ante lo cual podemos aseverar la *“improcedencia del juicio de amparo”* ante cualquier violación del proceso político.

Lo que es claro en el ámbito federal, no nos queda tan nítido en los ámbitos locales, ya que algunas Constituciones de los Estados prevén la inatacabilidad de las resoluciones de sus legislaturas o de sus tribunales en caso de juicio político, pero otras no dicen nada al respecto.

En primer orden, hay que considerar que el hecho de existir la mención de inatacabilidad por parte de algunas de las Constituciones, no constituye una causa constitucional de improcedencia, ya que estas se refieren a la Constitución federal. Luego entonces, habrá que buscar la causal de

¹²² Así lo contempla: Padilla, José R., *Sinopsis de Amparo*, 4o. edición, México, Cárdenas Editor, 1996, p. 160.

improcedencia en la ley o en la jurisprudencia, y de inmediato nos topamos con la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que dice: *“Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanente, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente”*.

Al respecto el Manual de Amparo que edita la Corte, agrega que dicha causal no requiere mayor explicación, puesto que dichas autoridades cuentan con facultades que les son conferidas por la Constitución correspondiente, para resolver *soberana y discrecionalmente*, no es factible invalidar sus actos mediante el juicio de amparo, ya que de prosperar, se acabaría con tal soberanía y discrecionalidad.¹²³

Nosotros pensamos que sí requiere de mayores explicaciones, puesto que sólo es improcedente el juicio amparo en contra de resoluciones de las legislaturas de los Estados, por la *“suspensión”* y *“remoción”* de funcionarios; pero cuando dicha legislatura resuelve en sentencia la culpabilidad de un servidor público e impone la *“destitución”* e *“inhabilitación”* como sanciones, creemos que esta hipótesis no se ajusta a la causal de improcedencia citada, puesto que suspensión no es igual a inhabilitación y remoción tampoco es igual a una destitución. Esto es necesario reafirmarlo, ya que en efecto, los órganos que conocen del amparo confunden los términos antes aludidos, así se desprende de la siguiente tesis aislada:¹²⁴

JUICIO POLITICO, ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE UNA DENUNCIA DE. Es incorrecto sobreseer en un juicio de amparo promovido en contra de una resolución dictada por la Comisión de

¹²³ Varios Autores, *Manual del Juicio de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2o. edición, Themis, México, 1997, p. 57.

¹²⁴ Segundo Tribunal Colegiado del Decimo Cuarto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Epoca: 9A, Tomo V, Tesis: XIV2o.14A, Clave: TC142014.9ADM, Enero de 1997, p. 491.

Justicia de la Legislatura de un Estado que desecha una denuncia de juicio político formulada en contra del Procurador General de Justicia de esa entidad, con base en la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que la decisión impugnada no se ocupa de tema alguno vinculado con la elección, suspensión o remoción de funcionarios, sino simplemente del desechamiento de la denuncia formulada al respecto; y en ese sentido no se surte el aludido motivo de improcedencia.

En síntesis, se concede el amparo, porque la resolución de la Comisión fue en el sentido de desechar el juicio político, y no se ocupa de temas como la suspensión o remoción, sino *“de la denuncia formulada al respecto”*; de la anterior frase constatamos que el juzgador entiende que la denuncia de juicio político se formula respecto de la suspensión o remoción de funcionarios, porque si la comisión de justicia hubiera declarado procedente la denuncia, el afectado al atacar de inconstitucional la resolución se le hubiese aplicado la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo

En realidad, es el denunciante del juicio político el que no puede impugnar vía el amparo un desechamiento de su demanda, simple y sencillamente porque el monopolio del ejercicio de la acción de responsabilidad política le corresponde a un órgano soberano; por esta razón, el denunciante no cumple con el principio de la existencia del agravio personal y directo o del interés jurídico, requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo.¹²⁵ Al respecto es más congruente la siguiente tesis aislada:¹²⁶

JUICIO POLITICO EN CONTRA DE SERVIDORES PUBLICOS. EL DENUNCIANTE CARECE DE INTERES JURIDICO PARA PROMOVER AMPARO. (LEGISLACION DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI). Los denunciantes del juicio político en contra de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y el juez de Primera Instancia, con motivo de su intervención en un procedimiento penal, carecen de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la resolución emitida por el Congreso estatal que declaró improcedente el juicio político contra los citados funcionarios, porque la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí no tutela intereses particulares, sino públicos y no concede a los gobernados ninguna otra facultad, por lo que la acción de los denunciantes se agota con la denuncia respectiva.

¹²⁵ Vid. Artículo 4o., 73 fracciones V y VI, y 74 fracción III de la Ley de Amparo.

¹²⁶ Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, XI-Mayo, p. 346.

Pero pensemos en los casos en que el Congreso estatal acusa al servidor público ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y toca a este decidir acerca la culpabilidad o inculpabilidad e imponer las sanciones correspondientes, en este supuesto tampoco cabe la causal de improcedencia citada, ya que la resolución no emana de la legislatura, sino del Pleno de Magistrados del Tribunal de Justicia local.

Y aún aceptando la equiparación de remoción y suspensión con destitución e inhabilitación, y aceptando que el pleno del tribunal estatal actuara soberanamente, habría que preguntarse sobre la constitucionalidad de permitir a órganos del Estado el actuar *soberana y discrecionalmente*.

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, este decide constituirse en una República representativa, democrática, federal, y ejercer dicha soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en sus respectivas competencias, todo ello se encuentra contenido en un sólo documento: la Constitución.

Así vemos que los órganos del Estado, sin importar a que poder pertenecen actúan siempre en ejercicio de soberanía, por todas y cada una de las facultades con que cuentan ejercen soberanía; y la Constitución no puede permitir a dichos órganos del Estado el actuar "*discrecionalmente*", y menos cuando de sus actos se derivan consecuencias jurídicas tan graves para los ciudadanos, como en el caso que estamos tratando de la destitución e inhabilitación.

Creemos que en principio debe de existir un respeto hacia el funcionamiento interno de cada poder, *v. gr.* no puede proceder el juicio de amparo por las elecciones internas de las Cámaras al elegir a su presidente, a los miembros de las comisiones, etcétera.

Pero cuando sus resoluciones tienen un marco jurídico definido, como lo son las responsabilidades de los servidores públicos, donde existen tipos políticos, un procedimiento y sanciones a un servidor público que puede ser miembro del Poder Judicial o del Ejecutivo, no nos queda duda que no cabe la llamada discrecionalidad; como sabemos, en derecho opera para los ciudadanos la regla que indica *"lo que no está prohibido está permitido"*, pero para las autoridades opera un sentido contrario *"las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les faculta de manera expresa"*.

En conclusión, podemos decir que en contra de las resoluciones de las legislaturas y del pleno de los tribunales locales tratándose de juicio político procede el juicio de amparo.

CAPITULO TERCERO

LA NECESIDAD DEL JUICIO POLITICO

SUMARIO: *I. ESTADO DE DERECHO. A. La División de Poderes. B. Derechos Humanos. C. La Democracia. D. La Representación, II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL. A. El Régimen Presidencial. B. La revocación del Mandato. C. El Presidencialismo en México. D. La Ausencia de Responsabilidad Política del Presidente. Argumentos en Pro y en Contra, III. EL FEDERALISMO. A. Planteamiento. B. La Forma de Estado Federal. C. Los Mecanismos de Intervención Federal. D. La Resolución Declarativa del Congreso tratándose de Juicio Político en contra de Autoridades Locales.*

Una de las premisas por la que iniciamos esta investigación, es porque creemos en la vigencia y utilidad de mantener la responsabilidad política y el juicio político como medio para su imposición, en todo aquel Estado que se jacte de ser un Estado de Derecho, ya que ayuda a mantener incólume sus principios, sobre todo en nuestro país. Otra de las necesidades del mantenimiento de la institución es el freno natural a la degeneración del sistema presidencial y por último, la necesidad de enjuiciar a servidores públicos del orden local en aras de preservar a la norma máxima de la Nación. Todos estos puntos necesarios de nuestro Estado, se corresponden con los denominados *tipos políticos*, que en su momento no explicitamos, ya que su desarrollo implica el estudio de los temas que en este capítulo corresponde abordar.

Por lo tanto, consideramos necesario al juicio político por lo que éste protege y no por las personas de las que se protege; estas son determinadas por las relaciones de poder existentes en un Estado determinado.

I. ESTADO DE DERECHO

Las instituciones del moderno Estado constitucional y de derecho fueron conformándose en gran parte como reacción frente al absolutismo. Así, la historia de la libertad ciudadana, es la historia de la limitación y control del poder del Estado. En Inglaterra, las pretensiones absolutistas del rey se encontraron

con la enérgica resistencia del Parlamento, que veía amenazados sus antiguos derechos tradicionales y las libertades irrenunciables de los ciudadanos. De estos conflictos y, más tarde, como consecuencia del movimiento independentista norteamericano y la Revolución francesa, fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades. En este proceso histórico nació el Estado constitucional y de derecho, que aspira a un compromiso entre la necesidad de un poder estatal homogéneo, capaz de garantizar la paz del derecho, y la necesidad de asegurar el mayor grado posible de libertad individual, de impedir el abuso del poder estatal y de imponer límites a su expansión.¹²⁷

El Estado de Derecho, además de ser gobernado por el derecho, es decir, de funcionar a través de cauces jurídicos, requisito obvio en cualquier Estado moderno; se caracteriza por una serie de principios que, aparte de constituir autolimitantes al poder del propio Estado, en virtud del reconocimiento y respeto de los derechos del hombre, se traducen en garantías para los individuos. Tales principios son entre otros, los siguientes: i) Principio de división de poderes; ii) Principio de legitimidad y de legalidad; iii) Principio democrático; iv) Reconocimiento a los derechos humanos, y v) La existencia de las debidas garantías.

Al menos se pueden identificar, tres tipos de Estados opuestos al modelo que acabamos de reseñar, el Estado totalitario, el autoritario, y el autocrático.

Zippelius nos aclara las diferencias entre uno y otro: i) *Estado totalitario*, es aquel que se opone al liberalismo y designa directamente la tendencia del poder estatal a expandirse y adueñarse del mayor número posible de ámbitos de vida; ii) *Estado Autoritario*, radica en un poder estatal que se ha liberado del control y disposición de una mayoría democrática, se basa en la idea de que la

¹²⁷ Vid. Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado* (Trad. Héctor Fix-Fierro), 2o. edición, Porrúa-UNAM, México, 1989, pp. 276 y 277.

legitimación del Estado no radica en la voluntad y las necesidades del individuo, y iii) *Estado Autocrático*, que hace referencia a la dominación de propia autoridad y se entrecruza con el del régimen autoritario, en el concepto de dictadura autocrática aquél significa el contraste con el poder comisarial.¹²⁸

Existe un punto intermedio de las posiciones apuntadas, constituido por el llamado Estado en transición, sobre este fenómeno se ha elaborado la llamada "*Teoría de la Transición*", ésta no depende del avance social o económico del país, sino de la decisión de los "*actores políticos*". La transición tiene dos fases: i) **la liberalización**, que es la extensión de las libertades civiles del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; y ii) **la democratización**, es decir, el proceso de devolución de soberanía al pueblo, fase que se dirige hacia el cambio de régimen.¹²⁹

A. La División de Poderes

Schmitt sostiene, que la división del poder es el principio orgánico destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado.¹³⁰ Por su parte Fayt afirma que dicha teoría es una categoría histórica, un instrumento de lucha política contra el absolutismo; se presenta básicamente como un sistema de restricciones a la actividad del poder, como una garantía de libertad individual.¹³¹

Su raíz política se encuentra en el régimen liberal, fue expuesta por Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, como un reparto del poder político con miras a garantizar la libertad; actualmente ha sido desplazada por la teoría de la gradación de poderes o la separación de funciones, que reconoce la existencia

¹²⁸ *Idem*, p. 266.

¹²⁹ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, pp. 19-34.

¹³⁰ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución* (Trad. Francisco Ayala), Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, p. 212 *ab initio*.

¹³¹ Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, T. II, 7o. edición, Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 76.

entre los poderes o funciones de una interrelación funcional, una gradación y una subordinación al ordenamiento jurídico.¹³²

Para Loewenstein dicha teoría esta sobrepasada por la actual dinámica política, en muchos Estados Autocráticos se arriesga a prever dicho principio formalmente, rindiendo un tributo a la idea de distribución del poder; sin embargo, la idea de dividir el poder permanece vacía de contenido, puesto que el poder político se concentra en manos de un ejecutivo fuerte, cualquiera que sea el nombre que adopte.¹³³

Como notamos, la constante es la concentración del poder en manos del Ejecutivo, ya sea el jefe de gobierno en un régimen parlamentario o el presidente de la República en uno presidencial. Ante lo anterior, es necesaria la existencia del juicio político como medio para hacer efectiva en un Estado, la responsabilidad política de los detentadores del poder político, sobre todo el Ejecutivo.

El *impeachment*, justicia política o juicio político, no es más que un control interórgano de la asamblea, parlamento o congreso, frente al detentador del poder ejecutivo.¹³⁴ De allí lo indispensable, para reafirmar la idea de la división de poderes, que como ya se mencionó, en muchas latitudes se convierte en una concepción romántica, al no existir eficacia de los denominados controles interórganos, que deben estar un poco más acentuados a controlar la actuación de aquel poder, que naturalmente tienda a ir consolidando y ensanchando su poderío.

Y si a esto aunamos el hecho, de que la teoría de la división de poderes queda reducida a una mera ficción, cuando ocurre que son los mismos partidos políticos quienes, bajo diferentes denominaciones, ejercen los poderes; vemos

¹³² *Ibidem.*

¹³³ Loewenstein, *op. cit.*, *supra* nota 6, pp. 474 y 475.

¹³⁴ *Idem*, p. 266 y 267.

en realidad que el verdadero control queda fundamentalmente en manos de la oposición, es decir, en el conglomerado de fuerzas políticas que no participan en el gobierno.¹³⁵

Nuestro país adopta el principio, al dividir el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Depositándose el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos cámaras; el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distritos y un Consejo de la Judicatura Federal; y por último el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*".

Como podemos claramente ver, el Poder Legislativo se encuentra doblemente dividido; en primer lugar, los miembros del Congreso son 628 individuos, y en segundo lugar ni siquiera conforman un sólo órgano sino dos, una Cámara de Diputados y otra de Senadores.¹³⁶ El Poder Judicial también se encuentra atomizado en cinco órganos jurisdiccionales y un Consejo de la Judicatura integrado por representantes de otros poderes.

En cambio el ejercicio del Poder Ejecutivo es conferido a una sola persona, ante ello cabe preguntarse: ¿Cuál de todos los poderes citados puede fácilmente hipertrofiarse?, ¿a qué poder es necesario el frenar en aras del debido y equilibrado ejercicio del poder?

En un sistema político así conformado es obvio que el poder político tenderá a conservarse a favor del titular del ejecutivo, es la masa mayor, el imán

¹³⁵ Vid. Ekkehart, Stein, *Derecho Político* (Trad. Fernando Sainz Moreno), 1o. Edición, Aguilar Ediciones, Madrid, 1973, p. 36.

¹³⁶ En realidad, la idea del bicameralismo se presenta más por crear un control intraorgánico, que permite debilitar a los Parlamentos al dividirlo en dos cámaras, que por la falsa idea de que representan clases o territorios. Incluso, en un desayuno Washington y Jefferson, llamaron al Senado el plato en el que se enfría el café de la tasa de los Representantes. Vid. Loewenstein, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 246.

que atrae hacia sí algunas facultades de los demás órganos. Es por ello que al poder que hay que frenar es precisamente al ejecutivo.

Por último, cabe recordar que un tipo político, es precisamente *“la usurpación de funciones”*, fenómeno al que se suele ocurrir progresivamente cuando el poder del ejecutivo se esta hipertrofiando; el problema son los lobos disfrazados de caperuzas, porque esta usurpación de funciones puede ser real, más no formal.

Como conclusión de este apartado, podemos concluir la necesidad del juicio político, como instrumento o medio para hacer eficaz la división de funciones con todas las consecuencias positivas que esto conlleva, por supuesto con un severo replanteamiento de la institución en comento.

B. Derechos Humanos

El Dr. Alvarez Ledezma, en congruencia con su postura Wittgensteniana, nos da el siguiente concepto de derechos humanos: *“Alusión implícita a ciertos principios a los que se asigna un valor moral o jurídico que los coloca por sobre otros principios morales o normas jurídicas. Es decir, se trata de exigencias que funcionan como parámetros o ideales de justicia, lo cuales, de no ser protegidos y respetados por el Estado o el Derecho en turno, se constituyen en un argumento de peso para el cuestionamiento de su legitimidad y fines”*.¹³⁷

Por su parte, Bidart Campos al referirse al tema de la positivización de los derechos humanos, se manifiesta en favor de que estos adquieran y mantengan efectividad en la sociedad, en el régimen político, en el mundo jurídico-político, que tenga positividad. Pero para lograr lo anterior no basta con darle vigencia normológica, la positividad aparece con la vigencia sociológica, es decir, con el funcionamiento eficaz en la dimensión de las conductas. Las cuestiones

¹³⁷ Alvarez Ledesma, Mario I., *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 326.

referentes a los derechos humanos, necesitan ser justiciables para imprimir funcionamiento cuando el titular del derecho lo demanda.¹³⁸

Así, de lo dicho por los autores deducimos la también necesidad de la existencia del juicio político para preservar los derechos humanos. En efecto, uno de los tipos políticos establece la violación grave de garantías individuales y sociales, y como sabemos, nuestro derecho denomina garantías a los derechos humanos receptados por la ley fundamental del país, concepción inequívoca como ya citamos, puesto que el hecho de contemplar derechos humanos en una norma, no constituye una "garantía" *per se* al gobernado, las verdaderas garantías son los medios de justiciabilidad para hacer efectivos dicho derechos fundamentales.

Para lo anterior, contamos con el juicio de amparo que protege y restituye el goce de los derechos violados; pero también contamos con el juicio político, que funge para dichos efectos como prevención general y especial en la protección de los derechos humanos.

Como prevención general bajo un doble faz de intimidación, porque su sola existencia exhorta a los servidores públicos que puedan ser sujetos de responsabilidad política, y porque la aplicación de sus severas y drásticas sanciones reafirma la intimidación.

En su aspecto especial, el juicio político previene futuras violaciones a los derechos fundamentales, ya que la concreta aplicación de sanciones, tanto la destitución como la inhabilitación, impiden en los inmediato la probable reincidencia en el mismo tipo político del servidor público culpable.

¹³⁸ Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, pp. 57-59.

C. La Democracia

Al estudiar un concepto de democracia nos encontramos, con que ésta puede ser una idea, una forma de vida, una técnica gubernamental, un régimen político o una legitimación del poder.¹³⁹

Para Loewenstein la democracia es un sistema político. Un sistema político son las relaciones entre los detentadores y destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, cada sistema tiene una estructura ideológica, cuya diferencia estriba en conocer si el poder a lo largo de los procesos gubernamentales, esta distribuido en pocas personas o cuenta con una base amplia de las mismas.¹⁴⁰

El sistema democrático se basa en el principio de distribución del poder, este existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales, participan en la formación de la voluntad estatal; las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los detentadores del poder, como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado.¹⁴¹

Hay que notar que Loewenstein efectúa las distinciones de los sistema políticos, con base en las siguientes variables: i) Si existe uno o varios

¹³⁹ Vid. Fayt, *op. cit.*, *supra* nota 131, p.381

¹⁴⁰ Loewenstein, *op. cit.*, *supra* nota 6 p.30-33.

¹⁴¹ Junto al sistema constitucional democrático, distingue además a la autocracia y las configuraciones intermedias: i) En la autocracia existe un sólo detentador del poder, este puede ser una persona, una asamblea, un comité, una junta o partido; dado que no existe un detentador del poder independiente de él, el ejercicio del poder no está distribuido, sino concentrado en sus manos; tampoco se encuentra ningún control efectivo de su poder, el cual es absoluto, este sistema funciona en circuito cerrado de poder, en el cual se excluye la competencia de otras ideologías y de las fuerzas sociales que la propugnan. ii) Son configuraciones intermedias aquellas que surgen frecuentemente en épocas de transición de un sistema político a otro, o bien cuando la autocracia se desenvuelve hacia el constitucionalismo, o por el contrario cuando un Estado que estuvo regido constitucionalmente adquiere la forma autocrática del ejercicio del poder. *Idem*, pp. 50 y 51.

detentadores del poder; ii) Si las decisiones políticas fundamentales, las toma el detentador o la comunidad; iii) Si dichas decisiones políticas son ejecutadas por un sólo detentador del poder o de varios; y iv) Si los detentadores cuentan o no con un control eficaz.¹⁴²

Por otro lado, coincidimos con Burdeau cuando opina que la democracia sin calificativos no sirve para calificar a ningún régimen concreto; distingue este autor una evolución histórica de la democracia. En un primer momento existió la democracia gobernada, en la que el pueblo se contentaba con atemperar la autoridad de los gobernantes, más no contaba con iniciativa política. En un segundo momento, surge la democracia gobernante, el pueblo pasa del control a la acción, reclama la iniciativa de mando y define los fines políticos.¹⁴³

En el mismo tenor que los autores citados, Norberto Bobbio apunta que la democracia hay que caracterizarla por un conjunto de reglas que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Así, será democrático un sistema que atribuya el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos, la existencia de reglas procesales como la de la mayoría, y que aquellos llamados a decidir o a elegir a quienes habrán de decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra; en suma, un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados.¹⁴⁴

Nuestro país por decisión fundamental es una República democrática, y uno de los mecanismos para preservar dicho sistema político es sin duda alguna

¹⁴² *Idem*, p. 33

¹⁴³ Citado por: Jimenez de Parga, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, 60. edición, Tecnos, España, 1990, p. 137.

¹⁴⁴ *Vid.* Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia* (Trad. José F. Fernández Santillán), Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 14 y 15.

el juicio político, recordemos que una conducta obra en perjuicio de los intereses públicos fundamentales cuando se ataque las instituciones democráticas y la libertad de sufragio.

Aunque como ya se mencionó, es innecesario el prever como tipo político el ataque a la libertad de sufragio, puesto que este es un atentado *per se*, a una institución democrática. En efecto, la elección constituye el procedimiento de designación de las autoridades dentro del sistema político democrático; éstas, para ser auténticamente democráticas, deben ser periódicas, libres y competitivas; *libres* en el sentido de ausencia de presiones o temores, que impidan la libre y auténtica expresión de la voluntad de los ciudadanos en el acto electoral; *la competitividad* implica la existencia previa del pluralismo ideológico, para que el elector tenga opciones; y *la periodicidad* es la directa y continua participación del electorado en la representación popular.

Además el control entre detentadores del poder, es característica natural del sistema democrático, y en esta categoría se incluye perfectamente al juicio político

Por todo lo anterior, la democracia como elemento del Estado de Derecho requiere de un medio para hacer eficaz la responsabilidad política de sus detentadores del poder, es decir, requiere del juicio político.

D. La Representación

Históricamente la representación política está unida al parlamentarismo, es decir, al poder de las asambleas legislativas. La asamblea, al decidir en instancia suprema, expresa la unidad de la comunidad política.

En general, es representativa toda actividad del Poder en el Estado que se ejercite a nombre del pueblo. En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa.

De acuerdo al artículo 40 constitucional, por voluntad del pueblo mexicano, nuestro país se constituye en una República representativa. Dentro de lo que hemos denominado tipos políticos, se encuentra el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

Acerca de la naturaleza jurídica de la representación política, se han elaborado diversas teorías, que tiene como base una interrogante: ¿A quién representa el representante?¹⁴⁵

a) *Teoría del mandato representativo.* Esta Teoría identifica nación con cuerpo electoral, atribuye a la elección funciones de designación y delegación de poder y reconoce a la nación que es una universalidad abstracta, una voluntad y una potestad preexistente a la formación de los órganos legislativos.

b) *Teoría de la representación libre.* Excluye toda idea de mandato en la representación política. No estando el representante sujeto a otra voluntad que la propia, no es representante de los electores, sino de la nación. De ahí que la voluntad que expresan vale como expresión de la voluntad nacional.

c) *Teoría de la representación virtual.* El diputado representa a la nación sin dejar de ser el representante implícito de sus electores. No hay mandato ni procuración alguna, los electores no le han transmitido poder alguno, pero éste ejerce la representación virtual de sus deseos y opiniones,

¹⁴⁵ Las siguientes teorías se pueden consultar con: Fayt, Carlos S, *op. cit.*, *supra* nota 131, pp. 241-264.

en la medida que sean compatible con su condición de representantes de la nación y del interés general.

d) *Teoría alemana de los órganos de representación.* Las personas o cuerpos encargados de la actividad funcional del poder en el Estado son jurídicamente órganos y aquellos cuya composición resulta del voto del pueblo son órganos inmediatos y secundarios. Los representantes no representan a la nación ni a los electores. Son órganos cuya función y facultades derivan de la Constitución.

e) *Teoría francesa de los representantes como órganos de la nación.* El régimen representativo no es un sistema de representación de la persona y la voluntad nacionales, sino un sistema de organización de la voluntad y de la persona nacionales. El órgano una vez instituido de conformidad con la voluntad nacional, no se comporta como representante de una voluntad superior, sino como el agente libre de la nación. La nación no tiene representantes sino órganos. Su función es expresar su voluntad de modo tal que valga como voluntad unificada. El órgano por tanto, es el autor de la voluntad nacional.

f) *Teoría de la investidura.* Lo que los gobernados hacen, mediante la elección, es investir de poder a los gobernantes, quienes lo ejercen con carácter autónomo dentro de los límites de su competencia. La elección no encierra ningún mandato o procuración ni el elector transmite al diputado ningún poder. En realidad, más que representantes deben ser considerados como gestores de negocios.

Para Tena Ramírez la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo. Las elecciones pueden ser directas o indirectas, nuestra

Constitución establece la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República.¹⁴⁶

En tanto que Burgoa afirma que los titulares de los órganos del Estado, y entre ellos los electos por la voluntad mayoritaria del pueblo, no son mandatarios de éste ni de sus electores, y que su denominación como tales encierra un despropósito jurídico, puesto que tienen funciones consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial; la representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni siquiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección.¹⁴⁷

No coincidimos enteramente con los dos autores citados, puesto que la representación política no se agota en un derecho de elección como menciona Tena, y tampoco es cierto que sólo se circunscriban a hacer lo mandado o establecido en la ley, puesto que la misma les otorga un poder de cambio, parcial o radical. Así, en nuestro país la norma máxima puede ser reformada por una mayoría calificada del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas locales, y los precedentes indican que estos órganos no tienen límites cuando operan como poder revisor de la Constitución.

El sentido de la Constitución es claro, el poder reside en el pueblo, el cual instituye una ley fundamental, en el que establece procedimientos de elección para los distintos órganos que habrán de ejercer ese poder limitados al orden constitucional, pero todo ese procedimiento tiene una retroalimentación puesto que algunos órganos pueden cambiar sustantivamente la ley suprema, y cuando lo hacen, se supone existe un apoyo de los electores.

¹⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 25a. edición, Porrúa, México, 1991, pp.98 y 99.

¹⁴⁷ Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, *supra* nota 81, pp. 526 y 527.

Es bastante romántico el suponer que pueda existir una representación de todo el pueblo sociológico, existe sí, una representación de algunos intereses fundamentales de ese ente que llama Burgoa "*pueblo sociológico*", pero en permanente interacción y dominio de intereses del cuerpo político, es decir, electores, partidos políticos y grupos de presión. Lo cual no es completamente malo, puesto que no existen sociedades suicidas.

De ésta forma, se atacará el sistema de representación política en nuestro país, en un primer plano, cuando se cancele formal o fácticamente la elección de las personas que habrán de encargarse de los órganos que ejercen el poder; y unido a lo anterior el alejamiento de los mandatos que la ley establece para el debido ejercicio de sus funciones.

En un segundo plano, habrá violación a la representación política, cuando los sujetos a cargo de los órganos del Estado se alejen en sus actos y leyes del sentido y del cuerpo político, es decir, de los electores, partidos políticos y grupos de presión.

Como conclusión, el juicio político es necesario en un sistema que adopte la representación política, para mantener en los cauces legales a los sujetos que detentan los órganos de poder; y sobre todo para que estos no se aparten de las orientaciones de sus representados, orientaciones que son necesidades, deseos, aspiraciones que van evolucionando conforme lo hace la cultura misma, lo que hace necesario esa identidad entre representados y representantes, para que ambos se den una sociedad de acorde a su tiempo.

II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL

A. El Régimen Presidencial

Los sistemas democráticos, se les suele dividir en presidenciales y parlamentarios; Giovanni Sartori establece tres criterios definitorios del régimen:¹⁴⁸

a) El primer criterio definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años).

b) Un segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales, el gobierno o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete.

c) El presidente dirige el Ejecutivo, así la línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo.

El sistema nace como tal, en los Estados Unidos de América, en donde con palabras de García Pelayo es la institución más importante de los Estados Unidos, manifestándose ésta relevancia en dos esferas: *"por un lado, en que los poderes del Presidente han crecido considerablemente a costa del Congreso; por otro, en algo que es más importante que una mera ampliación de competencias, a saber: en la conversión del Presidente en conductor político del pueblo americano, pues, en efecto, el significado de un gran Presidente no radica sólo en las medidas llevadas a cabo por él mismo, sino también en el interés y en los impulsos que sea capaz de despertar en su pueblo"*.¹⁴⁹

¹⁴⁸ *Op. cit.*, supra nota 60, pp. 97-99.

¹⁴⁹ García-Pelayo, *op. cit.*, supra nota 24, p. 367.

Mientras que Juan J. Linz, identifica dos dimensiones de los gobiernos presidenciales que llaman la atención: i) La primera es la fuerte pretensión del presidente por la legitimidad democrática e incluso plebiscitaria; y ii) la segunda es su periodo fijo en el puesto presidencial.¹⁵⁰

En cuanto a la primera dimensión, Walter Bagehot¹⁵¹ sostiene que un sistema presidencial dota al mandatario con las funciones “ceremoniales” de un jefe de Estado y las funciones “reales” de un primer mandatario, creando de esta manera un aura, una autoimagen y una serie de expectativas populares que son totalmente diferentes a las asociadas con un primer ministro por muy popular que sea.

La segunda dimensión, presenta inconvenientes al descomponer el proceso político en periodos discontinuos y demarcados de manera rígida, no dejando lugar para los reajustes continuos que los acontecimientos pueden exigir. Además, el Presidencialismo es problemático debido a que funciona conforme a la regla de “el ganador se lleva todo”, disposición que hace de las políticas democráticas un juego de suma cero¹⁵² junto con la capacidad de conflicto que auguran dichos juegos.¹⁵³

Las anteriores consideraciones llevan a pensar, que salvo la excepción de los Estados Unidos, el régimen presidencial no es el más adecuado para las democracias; al respecto Jaime Cárdenas afirma: “La mayoría de las democracias consolidadas en el mundo son regímenes parlamentarios, y la única democracia presidencial exitosa es la de Estados Unidos. Las razones de

¹⁵⁰ Vid. Linz, Juan J., *Los Riesgos del Presidencialismo*, Crónica Legislativa, Año V, Nueva Época, No. 7, México, febrero-marzo, 1996, p. 146.

¹⁵¹ Citado en: *Idem*, p. 147.

¹⁵² Para Lester Thurow, un juego suma-cero es un juego en el que las pérdidas son exactamente iguales a las ganancias; es decir, siempre habrá un ganador y un perdedor, la suma de lo que uno gana y el otro pierde es igual a cero. Citado por: Livas, Javier, *op. cit.*, *supra* nota 9, p. 146.

¹⁵³ Linz, *op. cit.*, *supra* nota 150, p. 147 y 149.

ese éxito no provienen del funcionamiento o estructura del régimen presidencial, sino de una serie de factores paraconstitucionales".¹⁵⁴

Es mucho lo que se puede hablar acerca del régimen presidencial, para los fines de esta investigación, basta tan sólo decir, que la separación de poderes es más evidente en éste sistema, y que dada las características que se han venido describiendo, existe una preeminencia del Poder Ejecutivo por sobre el Poder Judicial y el Legislativo.

B. El Juicio Político ¿Un medio para revocar el mandato?

Como ya se mencionó, una de las características del régimen presidencial es elegir de manera directa o indirecta al titular del Ejecutivo denominado "*Presidente de la República*", el cual tiene cierta preponderancia sobre el resto de los poderes en condiciones normales.

En el constituyente norteamericano se llegó a discutir la conveniencia de un Ejecutivo colegiado, se tenía muy presente los atropellos del monarca, pero aún así se decidió por la unidad del ejecutivo, debido principalmente en no obstaculizar la búsqueda del responsable en el mal ejercicio de ese poder.

Se previó un posible mal manejo del Ejecutivo, hubiese presentado fuertes trabas el hecho de que este se depositara en dos o más personas, la responsabilidad se volvería difusa, es por ello que el presidente es único, así como también es autor único, directo y material de todos sus actos, responsable ante el pueblo, aunque no del elector primario, sino del secundario, es decir, del Parlamento, Asamblea o Congreso.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996, p. 48.

¹⁵⁵ En efecto, Juan J. Linz nos dice: "En los sistemas presidenciales, un ejecutivo que goza de mucho poder constitucional, incluyendo por lo general el control total de la selección de los miembros que integran el gabinete y la administración, es electo directamente por el pueblo para

Se deposita por lo regular en el órgano parlamentario, la facultad de pedir cuentas al titular del ejecutivo mediante el *impeachment* o el juicio político, en él se acusa, se investiga, se instruye y se le sentencia; dicha resolución en forma condenatoria, tiene por efectos la destitución e inhabilitación del titular del ejecutivo, una verdadera revocación del mandato conferido a un Presidente por parte del elector secundario.

En conclusión, en un régimen presidencial es necesaria la existencia del juicio político o de otro procedimiento mediante el cual se pueda imponer responsabilidad política al titular del Ejecutivo, de hecho fue argumento total para que el ejecutivo fuese unipersonal, es decir, es una causal del nacimiento del sistema presidencial.

Pero en nuestro país, a pesar de adoptar el sistema presidencial, se ha sobreprotegido al titular del Ejecutivo, y se le ha hecho irresponsable de sus actos,¹⁵⁶ situación que abordaremos más adelante.

C. El Presidencialismo en México

El sistema presidencial en México ha sido denominado "*Presidencialista*" queriendo así atender al fenómeno que llamara André Hauriou "*hipertrofia del ejecutivo*" respecto al legislativo, fundado en cuatro razones: i) los problemas de defensa, que incluyen incluso la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; ii) la socialización tecnocrática de

gobemar durante un periodo determinado y es independiente de los votos de confianza del parlamento. No sólo tiene el control del poder ejecutivo, sino que representa la cabeza simbólica del Estado y puede ser destituido entre las elecciones sólo en caso de juicio político (impeachment)". Op. cit., supra nota 150, p. 146.

¹⁵⁶ Esta irresponsabilidad política, ha dejado sin efectos la protesta que ante el Congreso rinde el Presidente de la República, y que se consagra en el artículo 87 constitucional: "*Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande*".

Occidente que necesita de técnicos, siendo el ejecutivo quien cuenta con ellos; iii) los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública, que permiten al ejecutivo precisar mejor la cronología para la toma de decisiones; y iv) el disfrute por el Ejecutivo, de una delegación directa de la soberanía nacional al ser electo por sufragio universal.¹⁵⁷

Esa hipertrofia del poder presidencial, que es una constante natural en estos sistemas, se ve aún más acentuada en nuestro país por las llamadas "*facultades metaconstitucionales del presidente*" que enuncia Carpizo, y que consiste en la Jefatura real del PRI, la designación de su sucesor, la designación de los gobernadores y su remoción.¹⁵⁸

La designación de Carpizo ha sido fuertemente criticada, debido a que el término *facultad* se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o a una clase de individuos, designa una permisión otorgada a alguien para hacer u omitir cierta conducta, con la garantía de la protección judicial;¹⁵⁹ bajo estos conceptos lo que ha venido ejerciendo el Presidente de México no son facultades, puesto que no derivan de norma alguna.

Otra crítica es el término *metaconstitucional*, ya que indica algo por encima de la Constitución, lo cual es incongruente puesto que por encima de ésta sólo existe la norma de reconocimiento, básica o fundamentadora que establece el deber de obedecer a la norma máxima: la Constitución. Aún con todo y críticas el Dr. Carpizo fue de los primeros en documentar y exponer estos ejercicios del Presidente en México en 1978.

¹⁵⁷ Citado por: Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 13o. edición, Siglo XXI Editores, México, 1996, p. 20.

¹⁵⁸ *Idem*, pp. 190-199.

¹⁵⁹ Tamayo y Salmoran, Rolando, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 65.

La evolución del Presidencialismo en México, nos muestra la tendencia a un claro predominio de la rama ejecutiva del Estado sobre las ramas legislativas y judicial,¹⁶⁰ tal tendencia no es casual ni carece de razones, si se presentó fue porque formó parte de un proceso más amplio en el que cumplió un papel determinado;¹⁶¹ de esta misma forma, el relajamiento de estos poderes exacerbados está ligado con otro fenómeno jurídico-político de verdadera trascendencia actual, la transición democrática; la cual no es un acontecer instantáneo, sino que responde a variables sociales, culturales, económicas y políticas, tanto internas como externas, que han dado lugar a clasificar en etapas la transición democrática en el país.

Decíamos que es un tema ligado al Presidencialismo, puesto que esta transición lleva aparejado la disminución de los poderes que de hecho tenía el presidente. Ya desde 1989, el Dr. David Vega Vera sostenía: “ *o los presidentes de 1988-1994 y 1994-2000 cambian su mentalidad para consolidar el sistema actual o será la fuerza democrática de los grupos sociales quienes determinen la reestructuración del sistema*”.¹⁶² Y la experiencia muestra que el presidente en nuestro país, ha sido rebasado por esa fuerza democrática que el autor citado mencionaba.

Si bien el presidente sigue siendo el jefe del PRI, ya no cuenta con una de las consecuencias o ventajas que ello le daba, como la pérdida del control de la Cámara de Diputados; en efecto, el hecho de que el presidente sea el jefe político del partido, traía aparejado el palomeo del presidente para candidatos al Senado y a la cámara baja, en coordinación con el CEN y los sectores. Lo

¹⁶⁰ Respecto de ésta evolución, existen múltiples trabajos que se pueden consultar, pero sin duda uno de los más completos es el de: Orozco Henríquez, J. Jesús, *El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior*, El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones), Obra Colectiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988, pp. 34-146.

¹⁶¹ Vid. Serna de la Garza, José María, *El Sistema Presidencial en la Evolución Política de México*, Revista Jurídica Jalisciense, Año I, No. 1, Septiembre-Diciembre, 1991, p. 236.

¹⁶² Vega Vera, David Manuel, *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico y Constitucional*, Porrúa, México, 1989, p. 51.

anterior tenía como consecuencia una fidelidad por parte de los miembros del Legislativo hacia el Ejecutivo.

Esta realidad cambia a partir del seis de julio de 1997, debido a que las personas designadas por el presidente, no fueron todos los que llegaron a la cámara baja; esto debido a la voluntad popular, por lo que el Presidente deja de ser el legislador único en el país y se ve obligado a consensar temas tan fundamentales como los ingresos y egresos de la nación. Significativo de esta realidad es, sin duda alguna, la *"Respuesta al Tercer Informe de Gobierno"* a cargo del diputado Porfirio Muñoz Ledo, del que vale la pena extraer unos fragmentos:¹⁶³

"Este acto encarna sueños y simboliza aspiraciones democráticas de los mexicanos; es condensación de historia. Aquí desembocan y toman nuevo cauce luchas perseverantes, y aún sacrificios, en contra del poder absoluto, de sus fastos y sus excesos, y en favor de la libertad y la dignidad de nuestros compatriotas. Aquí se reafirma la esperanza de un cambio pacífico y profundo que nos conduzca por la continuidad del esfuerzo emancipador a la instauración de una República justa y soberana (...) Es la voluntad ciudadana, que no la complicidad con el poder, la que nos ha traído a este recinto. Por determinación de los electores, todos los diputados y los senadores, sin importar orígenes o partidos, representamos a la nación. Asumimos por ende el compromiso de honrar nuestro encargo en todo momento con probidad y apego a nuestro mandato, en la perspectiva de los grandes intereses del país (...) Las relaciones del Congreso con el Poder Ejecutivo y con el Poder Judicial de la Federación habrán de regirse por el más estricto respeto a la esfera de competencias que a cada uno corresponde, de acuerdo a la Constitución. A partir de hoy, y esperemos que para siempre, en México ningún poder quedará subordinado y todos serán garantes de los derechos ciudadanos, de la fortaleza de las instituciones y de la integridad y soberanía del país (...) Este es el ámbito del que habrá de surgir la certeza jurídica y la confianza de los ciudadanos en el poder público. Habremos por ello de ejercer con rectitud y objetividad, nuestras facultades en materia de control y vigilancia, rendición de cuentas, investigación y, en su caso, las de procedencia y juicio político a los funcionarios que hayan incurrido en su responsabilidad (...) Lo que en última instancia significa el cambio democrático, es la mutación del súbdito, al ciudadano. Ninguna ocasión mejor que ésta, para evocar el llamado que en los albores del parlamentarismo el Justicia Mayor hacía al entonces monarca, para exigirle respeto a los derechos de sus compatriotas: 'Nosotros, que cada uno somos tanto vos y todos juntos seremos más que vos'. Que esta igualdad en que hoy descansa el equilibrio de las instituciones de la República se convierta en la forma de vida que heredamos a las futuras generaciones de mexicanos".

¹⁶³ Vid. Sesión de Congreso General para la Apertura del Primer Período de Sesiones Ordinarias del Primer año de ejercicio de la LVII Legislatura, 1o. de Septiembre, 1997, en <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Por otro lado, el presidente durante este sexenio a visto disminuido otro ejercicio político frecuente, como la designación y sustitución de gobernadores, actos que lograba gracias al control de su partido en su carácter de máximo líder del mismo.

En el caso de la designación el Presidente influía sobre los dirigentes partidistas estatales para favorecer a su candidato, él seguramente ganaría; pero actualmente el PRI designa a sus candidatos y dirigentes con métodos más democráticos, o bien, la persona que postula el PRI ya no siempre es favorecida con la voluntad popular. Por lo que hace a la disminución del ejercicio político de influir para remover gobernadores, es una consecuencia de un PRI más abierto al electorado, lo que convierte a los gobernadores en líderes apoyados tanto por su partido como por la población, o bien, al ser gobernadores de oposición estos cuentan con el apoyo invariable de su partido, y llegan a ese puesto con una alta credibilidad, lo que obstaculiza que el Presidente pueda influir en los Congresos estatales para remover a un gobernador.

En cuanto a la facultad de nombrar a su sucesor,¹⁶⁴ no podemos emitir juicios *a priori*, ya que las condiciones políticas del país están cambiando a pasos acelerados, y será hasta 1999 cuando se pueda opinar con certeza al respecto. Aun cuando el propio Presidente ha expresado en múltiples ocasiones que no habrá designación de su parte.

¹⁶⁴ Esta práctica es denominada "*política del dedazo*", se inicia con Obregón y a decir de Vega Vera, conlleva dos reglas: i) que el futuro presidente debe estar "*oculto*" o "*tapado*" políticamente hasta el momento de ser designado por el presidente, su sucesor; y ii) a partir de Miguel Alemán, ser civil, para conservar la imagen de una democracia dirigida a proteger los intereses de todos los sectores. Vega Vera, *op. cit.*, *supra* nota 162, pp. 52 y 53.

D. La Ausencia de Responsabilidad Política del Presidente. Argumentos en Pro y en Contra

En nuestro país, el Presidente de la República no es sujeto de responsabilidad política, el artículo 110 constitucional que establece a los sujetos de juicio político no cita al titular del ejecutivo.

Siempre ha existido confusión al respecto, para ejemplo citaremos la segunda petición del diputado Luis Sánchez Aguilar en sesión del 24 de noviembre de 1994: *“Por lo expuesto, a esta Cámara del Congreso de la Unión, atentamente pido se sirva (...) Segundo. Instruir el procedimiento de juicio político en contra de Carlos Salinas, quien detenta el cargo de Presidente de la república, seguir el procedimiento en la Ley de Responsabilidades referida y, en su caso, determinar las responsabilidades correspondientes, remover el fuero constitucional que goza el denunciado y, por último, acusarlo penalmente ante el Senado de la República por el delito de traición a la patria”*.¹⁶⁵

La contestación a ésta petición es la correcta, y corre a cargo del entonces diputado Dionisio Eduardo Pérez Jácome en la misma sesión: *“le sugiero analizar los dictámenes resueltos en anteriores legislaturas, con el consenso de diputados de diversos partidos políticos, los que con mucho gusto le mostraré en las oficinas de la comisión que honro en presidir, en todos ellos se sustenta el criterio que comparten tratadistas de la materia constitucional, de que por mandato expreso de la ley el juicio político no procede en contra del primer magistrado de la nación”*.¹⁶⁶

Con ello el Presidente no puede ser destituido o inhabilitado de su puesto, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; es decir, por ataques a la forma

¹⁶⁵ Vid. <http://www1.cddhcu.gob.mx/debates/1vi/uno/941124/deb49.htm>

¹⁶⁶ Vid. <http://www1.cddhcu.gob.mx/debates/1vi/uno/941124/deb50.htm>

de gobierno republicano, representativo, federal, a las instituciones democráticas, por ejercer indebidamente sus funciones, etc. Lo cual es notoriamente grave en un Estado que se dice de Derecho.

Al respecto José Barragán opina: *"Por principio de cuentas la impunidad para quien ejerza el poder en México resulta inadmisibles. Tan grave sería esta impunidad que, aún suponiendo que una reforma constitucional, llevada de la mano por el presidente en turno, que la declarara, seguiría siendo inadmisibles. Más aún, tal reforma, bajo ese aspecto, sería contraria al pacto social y representaría de hecho, no una reforma, sino un atentado de los que habla el artículo 136 de la propia Constitución".*¹⁶⁷

También Emilio Krieger se pronuncia en contra de ésta impunidad, esbozando los siguientes argumentos:¹⁶⁸

"No obstante el principio general de la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos, la legislación ha configurado un peculiar mecanismo de irresponsabilidad para quien, como titular del Poder Ejecutivo y jefe de la Administración Pública, es el principal y casi único responsable de las decisiones políticas y administrativas de mayor significación en la vida nacional (...). Si recordamos nuestra estructura presidencialista, la relación de subordinación jerárquica de todos los servidores administrativos al presidente de la República y las facultades de omnímoda decisión de que éste goza y las confrontamos con la naturaleza de la responsabilidad política, tendríamos que llegar a la conclusión de que el único servidor público –que en México debiera ser imputable de 'responsabilidad política'- debería ser el presidente de la república. Los demás servidores de la Administración serían, para darles algún rango, cómplices subordinados (...) en nuestro país el único funcionario o servidor público que con sus actos u omisiones puede causar perjuicio a los intereses públicos fundamentales es el presidente de la república".

Aunque sus argumentos son un poco exagerados, al decir que el presidente es el único que debe ser responsable, sin duda alguna es el más capaz de dañar los intereses públicos fundamentales.

¹⁶⁷ Barragán, José, *El Presidente Mexicano y el Sistema de Responsabilidades al que está sujeto*, Revista Jurídica Jalisciense, Año I, No. 1, México, Septiembre-Diciembre, 1991, p. 59.

¹⁶⁸ Krieger, Emilio, *En Defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*, Editorial Grijalbo, 1994, México, pp. 260, 261 y 262.

El presidente de la República es únicamente sujeto de responsabilidad penal previa "*declaración de procedencia*". El artículo 111 constitucional establece los sujetos que gozan de fuero constitucional, aquellos para los que se necesita la declaración mayoritaria de la Cámara de Diputados para proceder en contra de ellos. Ubicado en el citado artículo se encuentra la mención de que: "*Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable*". En relación con lo citado el artículo 108 es enfático al señalar que: "*El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común*".

Estos preceptos han sido mal interpretados puesto que la norma, al remitir al artículo 110, desvía la atención de juristas hacia el juicio político, situación que trataremos de aclarar.

En primer lugar, el presidente es sujeto de responsabilidad penal, por su investidura en los casos en que haya que proceder en su contra habrá que sujetarlo al procedimiento denominado "*declaración de procedencia*"; pero no en los mismos términos que lo demás servidores públicos, para él no basta la resolución de una de las cámaras, a él se le exige un procedimiento como el del juicio político.

Para hacer la declaración de procedencia del presidente, que es llegado el caso de ponerlo a disposición de las autoridades; se requiere la acusación de la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado, la Cámara de Senadores resolverá la acusación con base en la legislación penal aplicable.

No existe responsabilidad política aunque el procedimiento para la declaración de procedencia sea el mismo que para el juicio político; para este último, las causales son los que hemos denominado *tipos políticos*, y para la responsabilidad penal del presidente las causales son *tipos penales*, pero no todos, solamente aquellos tipos de los delitos de traición a la patria¹⁶⁹ y los graves del orden común.¹⁷⁰ Estos se encuentran establecidos en la legislación penal, que es en donde deben estar, y no en la Constitución como señalan algunos constitucionalistas.

Esa fue la idea original del constituyente de 1917, que aceptara la idea de Carranza al establecer en su dictamen: *“La estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común”*.¹⁷¹

Ahora bien, otro de los malos entendidos, es que el Senado resolverá sobre la culpabilidad del Presidente e impondrá la pena prevista para los tipos citados; interpretación errónea puesto que la Constitución al establecer que el

¹⁶⁹ Si bien la Constitución no expresa que se debe entender por *“traición a la patria”*, dentro del ordenamiento jurídico mexicano existe el delito del mismo nombre, previsto por el artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la república en Materia de Fuero Federal, que impone una pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria, en diversas formas, tales como realizar actos contra la independencia y soberanía de la nación, tomar parte en actos de hostilidad en contra de la nación, formar parte de grupos armados dirigidos o asesorados en el extranjero cuando tengan la finalidad de atentar contra la independencia de la República, reclute gente para hacer la guerra a México, solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México, trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración, etc.

¹⁷⁰ Los delitos graves del orden común, son aquellos que afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad, se le dio la connotación de *“común”* para distinguirlos de los denominados delitos oficiales; los Código adjetivos del país los prevén, como el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 194 inciso c), y el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal en el artículo 268 fracción III; se cita como delitos graves al homicidio por culpa grave, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, contra la salud, corrupción de menores, trata de personas, falsificación y alteración de monedas, violación, etc.

¹⁷¹ Carpizo, *op. cit.*, *supra* nota 157, p. 210.

Senado resolverá con base en la legislación penal aplicable, solamente quiere fijar la guía por la que se habrá de pronunciar, como el establecimiento de una conducta, que ella se apegue a los tipos de traición a la patria o aquellos que lesionen gravemente bienes jurídicos, que no exista una causa de justificación, y que no le haya sido exigible otra conducta, solo bajo estos presupuestos el Senado podrá declarar que ha lugar a proceder en su contra, lo que traerá como consecuencia la separación de su cargo y la puesta a disposición del tribunal de la materia. Es decir, debe ser una decisión apegada a las leyes penales, aunque esto no implique una obligación por parte de los tribunales a condenarlo, sólo indica que en el momento de la declaración de procedencia, había pruebas suficientes para creer que se había actualizado un tipo penal y datos que hubiesen hecho pensar que el presidente era culpable de dicho ilícito.

De otra forma, se violaría lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, en el sentido, de que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Todo lo hasta aquí dicho es por disposición constitucional, pero la ley que reglamenta el Título Cuarto de la Constitución (LFRSP) en su artículo 2o. establece que son sujetos de dicha 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. Aunque el Presidente puede entrar dentro de esta última hipótesis (manejo de recursos federales), creemos que la intención de legislador es clara, dejar exento al presidente de la República de toda responsabilidad, puesto que su hipótesis de responsabilidad se encuentra en el párrafo *segundo* del artículo 108 constitucional.

Tampoco dentro de la citada ley, se encuentra un procedimiento especial para el caso de la responsabilidad del Presidente, y aquí entra en juego una vieja polémica, ¿es necesario una ley reglamentaria, para hacer eficaz un

mandato constitucional?, nosotros nos afiliamos a la corriente que sostiene la supremacía del mandato constitucional para todos los órganos del Estado, que se traduce en la obligatoriedad de aplicar sus principios aún y cuando no exista una reglamentación.¹⁷²

Ahora bien, ante la falta de responsabilidad política del presidente se han dado diversos argumentos a favor y en contra.

Los diversos argumentos que se oponen a la falta de responsabilidad política del presidente provienen en su mayoría del Constituyente de 1917; uno ya fue citado y es la estabilidad del Ejecutivo durante el tiempo de su encargo; también se dice que al hacerlo responsable políticamente se daría lugar a la intromisión de los otros poderes en el ámbito del Poder Ejecutivo, con lo que se rompería el equilibrio entre poderes;¹⁷³ es innecesario además fincar responsabilidad al presidente por violaciones constitucionales, puesto que existe la barrera del secretario de Estado que debe refrendar sus actos y por el cual es responsable; otro argumento es que el juicio político es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuando no queda otro remedio para salvar la vigencia de la Constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura.

Los argumentos a favor de la responsabilidad del presidente pueden muy bien responder a los citados con anterioridad, pero uno es el más importante y a

¹⁷² Recientemente la Corte ha considerado, que tratándose de una garantía individual, su respeto no puede postergarse o condicionarse a que el legislador ordinario emita las disposiciones legales que reglamentan el instrumento; al respecto véase la tesis No. CLXIV/97 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en sesión del 11 de noviembre de 1997. De esta misma forma, nosotros consideramos que la declaración de procedencia en el caso del Presidente de la República, no puede quedar sujeta a si esta o no reglamentado en la LFRSP, ya que éste ordenamiento protege intereses sociales que no pueden dejar de aplicarse por olvido del legislador ordinario.

¹⁷³ Este argumento es falso, ya que tal división no significa separación, y de hecho los poderes comparten facultades materiales, que formalmente pertenecen a la esencia de otro poder, basta citar el caso de la facultad reglamentaria del presidente. Vid. Ríos Vázquez, Rodolfo, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*, Editorial Jus, México, 1991, pp. 11-27.

nuestro gusto contundente, y es que en un Estado de Derecho todos deben respetar la norma máxima, nadie puede estar por encima ni por debajo de la ley, sino dentro de sus cauces, y al no responsabilizar al presidente por estas violaciones, estamos colocando a un sólo hombre por encima de la Constitución; lo anterior es un notable retroceso constitucional, puesto que uno de los grandes logros del liberalismo fue sujetar al monarca a la ley.

El problema de la estabilidad del presidente puede quedar resuelto estableciendo un procedimiento más dificultado tratándose de su responsabilidad, como el que sólo sea el Poder Legislativo quien acuse, pero que resuelva sobre su culpabilidad la Suprema Corte de Justicia, la cual sin duda, lo hará sin pasiones políticas y apegado al orden constitucional, puesto que ellos son los intérpretes de la Constitución, y por tanto pueden decidir cuando existe una violación grave a la misma. Lo anterior será ampliamente desarrollado en el Cuarto Capítulo ya que constituye parte del replanteamiento al juicio político que proponemos.

Otra de las tesis en contra es la violación al principio de división de poderes, argumento añejo y carente de validez, puesto que hoy en día dicha separación no es aislamiento y autocontrol, sino coordinación y controles recíprocos.

III. EL FEDERALISMO

A. Planteamiento

Otro de los tipos políticos, es el ataque a la forma de Estado Federal que adopta nuestro país en el artículo 40 constitucional. En relación con este punto tenemos a otros tipos políticos, como la infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando se cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma. Estos últimos, a nuestro parecer, podrían haber quedado

subsumidos por el tipo de ataque a la forma de Estado Federal, siendo innecesario el citar otro tipo de infracciones que más bien son contenido de la primera. Así se previene que servidores públicos federales violen gravemente la autonomía de los Estados, caso que tiene discusión teórica alguna.

En aras de la conservación del federalismo en México, se toma la decisión de enjuiciar políticamente a autoridades locales; sólo en los casos de violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y recursos federales. Lo anterior puede criticarse en primera instancia, argumentando violación al régimen federal; nosotros creemos que al contrario, lejos de violar el pacto federal es una medida que sirve para conservar a la federación.

Para comprobar lo dicho, y tener por necesaria la institución del juicio político para la forma de estado federal, es necesario el delimitar lo entendido por federalismo, los mecanismos de intervención federal y su razón de ser, el juicio político a autoridades locales, y por último la problemática de la resolución declarativa del Senado.

B. La Forma de Estado Federal

En la búsqueda de lo que se ha dado el llamar la naturaleza del federalismo, no dudamos en sumarnos a la tesis de Kelsen, que considera al Estado Federal como una forma de descentralización, explicando su postura con la "Teoría de los tres círculos estatales"; en primer orden, la Constitución que dota de competencia a los ámbitos local y federal; en segundo orden el ámbito federal y por último el local, en éstos últimos no existe subordinación, sino coordinación.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Citado por: Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, *supra* nota 51, p. 43.

En congruencia con lo anterior, el artículo 133 constitucional nos establece la superioridad de la Constitución, seguida de las leyes que de ella emanen y de los tratados, los tres forman en su conjunto la "Ley Suprema de la Unión". Los artículos 39,40 y 41 constitucional, establecen que la soberanía reside en el pueblo, el cual ha decidido constituir una República representativa, democrática, compuesta de Estados unidos en una federación de acuerdo a la ley fundamental; por lo anterior son necesarios los denominados mecanismos de intervención federal, incluido el juicio político para autoridades estatales, con el fin de hacer cumplir el máximo ordenamiento legal de nuestro sistema: la Constitución.

El Dr. Gámiz nos dice: *"El constituirnos en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, lleva aparejada la obligación ineludible de que las entidades federativas adecuen su sistema de gobierno al régimen federal que se ha adoptado...Una de las condiciones de supervivencia de la federación consiste precisamente en conservar la unión federal"*.¹⁷⁵

Y la unión federal tiene una ley suprema, que coincide exactamente con las causas mediante las cuales se le puede instaurar juicio político a un servidor público local, exceptuando a los tratados internacionales.

Hasta lo aquí dicho, seguimos afirmando que la intervención federal por medio del juicio político a autoridades locales, es perfectamente congruente con un Estado Federal, puesto que no podemos permitir que un funcionario local viole la Constitución y las leyes federales, porque viola la voluntad del pueblo, de todo el pueblo mexicano, incluido los habitantes de su Estado; el dejar esas ofensas impunes, atentaría contra de la Unión Federal.

¹⁷⁵ *Idem*, p. 225.

C. Los Mecanismos de Intervención Federal

La razón para que existan mecanismos de intervención federal, es porque los Estados no son “*libres y soberanos*” como establece el artículo 40 constitucional; con lo que cuentan, sin duda alguna, es con autonomía expresada en los ámbitos de competencia que establece la Constitución; así el Dr. Burgoa nos dice: “*Esta ‘soberanía y libertad’, que desde el punto de vista jurídico constitucional propiamente traduce ‘autonomía’, es ejercitable en el terreno político y en el gubernativo dentro de la demarcación establecida por la Ley Suprema*”.¹⁷⁶

Por otra parte, González Oropeza esboza las siguientes justificaciones a la intervención federal: i) una de las finalidades del federalismo es la autoconservación de todas las entidades políticas que se unen permanentemente, estas otorgan los atributos necesarios para trasladar la soberanía a un ente político llamado Federación, el cual debe velar por la existencia política de cada uno de sus miembros; ii) los estados federados no pueden ser considerados como soberanos, porque adecuan su constitución local a la Constitución general, además la unión de estados, en la cual se subordinaron es permanente e indisoluble, y por último, están privados del *jus belli*, y iii) la naturaleza de los órganos federales hace coincidir en forma esencial a los Estados miembros con la federación, *v. gr.* El caso del Senado, que es un órgano integrado por la propias entidades.¹⁷⁷

¹⁷⁶ La autonomía que expresa el citado jurista se traduce en: **i) autonomía democrática** de las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; **ii) autonomía constitucional**, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin trasgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional; **iii) autonomía legislativa, administrativa y judicial**, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal; y **iv) participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional**, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general. *Vid.* Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, *supra* nota 81, pp. 414 y 450.

¹⁷⁷ *Cfr.* González Oropeza, Manuel, **La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes**, 20. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1987, pp. 85-88.

Con base en lo dicho, la federación debe velar porque las entidades federativas respeten los preceptos constitucionales, a los que se encuentran sometidos, y por otro lado auxiliar a los Estados miembros cuando lo soliciten, por lo que estamos ante figuras perfectamente compatibles y necesarias con el sistema federal.

Nosotros consideramos que los mecanismos de intervención federal pueden ser divididos de acuerdo al Poder que tenga la mayor injerencia en la toma de decisiones, así tendríamos tres divisiones que revisaremos enseguida.

1. Poder Ejecutivo

- *Suspensión de Garantías.* Esta prevista por el artículo 29 constitucional, en el que se faculta al Presidente de la República a suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías, que constituyan un obstáculo para hacer frente a invasiones, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; no sin antes contar con el acuerdo de la administración pública centralizada y con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

- *La Garantía Federal.* El artículo 119 constitucional impone el deber, a los Poderes de la Unión, de proteger a los Estados, de oficio si se trata de invasión o violencia exterior, o a excitativa de la Legislatura del Estado o por el Ejecutivo, en casos de sublevación o trastorno interior. Es precisamente el Ejecutivo federal, quien puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, conforme al artículo 89 fracción VI de nuestra Constitución.

2. Poder Judicial

- *Atribuciones de la Suprema Corte por violaciones al voto público.* La Suprema Corte de acuerdo al párrafo tercero del artículo 97 constitucional, puede practicar de oficio la averiguación de algún hecho o

hechos que constituyan violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

- *Atribución de Investigación de la Suprema Corte de Justicia.* El segundo párrafo del artículo 97 constitucional también prevé, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar a una comisión del Poder Judicial, para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, de oficio o a petición del Ejecutivo federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del Gobernador de algún Estado. Esta investigación se puede dar en algún órgano local federal.

- *Controversia Constitucional.* El artículo 105 constitucional en su fracción I, atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre los distintos órganos que gozan de competencia constitucional, como la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, y los Poderes de un mismo Estado.

- *Acción de Inconstitucionalidad.* Esta previsto por el artículo 105 fracción II de la Constitución, tiene por objeto plantear la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de esta forma el Procurador General de la República y el 33% de los integrantes de los órganos legislativos estatales pueden emprender la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, o bien, los partidos políticos en contra de leyes electorales locales; lo que da lugar a una verdadera intervención federal por parte del poder judicial al declarar, en su caso, la invalidez de la norma impugnada de carácter local.

3. Poder Legislativo

- *La Desaparición de Poderes.* El Senado en la fracción V del artículo 76 constitucional, tiene como facultad el declarar cuando hayan desaparecido los poderes de un estado, que es llegado el caso de nombrarle

un gobernador provisional, excepto cuando la Constitución del Estado prevea el caso.¹⁷⁸

- *Controversias Políticas de los Estados.* La fracción VI del artículo 76 constitucional, otorga la Senado la facultad de resolver las 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 resolverá sujetándose a la Constitución.¹⁷⁹

- *Juicio Político a autoridades locales.* El segundo párrafo del artículo 110 constitucional, autoriza la intervención federal del Legislativo para establecer juicio político a los gobernadores, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Es este último punto, el que interesa a la presente investigación, la intervención federal del Poder Legislativo en el caso de juicio político a las autoridades locales. En la Constitución de 1857, debido a la propuesta de Marcelino Castañeda, se incluye a los gobernadores como sujetos de responsabilidad política, y ante la inexistencia del Senado se adopta el Plan de Carolina del Sur, es decir, la Cámara de Diputados sería un jurado de instrucción que fijaría la responsabilidad del funcionario, mientras que la Suprema Corte aplicaría la sanción correspondiente. El primer caso de responsabilidad política de un gobernador, fue el de Santos Degollado cuyo

¹⁷⁸ Al respecto consultese la Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República; y a González Oropeza, *op. cit.*, *supra* nota 177, pp. 107-153.

¹⁷⁹ Al final del precepto prescribe que la ley reglamentara el ejercicio de la fracción y la anterior (V), pero como notamos en *supra*, la ley que se expidió al respecto solo reglamento la fracción V. Detrás del precepto, se encuentra la teoría que sostiene que los conflictos políticos no son justiciables, que el hecho político no es posible sujetarlo a un ordenamiento legal; en contraparte hay quienes sostienen que las cuestiones políticas son cuestiones constitucionales, que muchas veces el conflicto se puede resolver de acuerdo a la Constitución y leyes locales, por lo cual sería innecesaria la figura en comento, ya que la Corte puede resolver en esos caso. Para tener una visión más amplia de la polémica consultese a: Tena Ramirez, Felipe, *op. cit.*, *supra* nota 146, p. 429; Cárdenas Gracia, Jaime F., *op. cit.*, *supra* nota 154, p. 208; y González Oropeza, *op. cit.*, *supra* nota 177, p. 104.

juicio se sustanció al final de las sesiones del Congreso Constituyente de 1857. Siguió el caso de Julio Cervantes gobernador de Querétaro sustanciado en 1869; el caso del gobernador de Jalisco Antonio Gómez Cuervo sentaría el precedente, de que para fincar la responsabilidad política era necesario una ley anterior, dando lugar a la primera ley de responsabilidad en el ámbito federal (1870).¹⁸⁰

De 1918 a 1926, el juicio político fue un medio socorrido para remover a gobernadores o inhabilitar a ex-gobernadores. Sin embargo, a partir del 1929 hasta 1975, la vía utilizada por el Senado, al ser más sumaria y con menos formalidades, ha sido la desaparición de poderes para desconocer al gobernador en funciones, lo cual contraría el sistema de responsabilidad política.¹⁸¹

Resulta por demás interesante el caso del gobernador de Jalisco, Don J. Guadalupe Zuno, en 1926 acusado de: i) ataque a las instituciones democráticas; ii) violación del municipio libre; iii) violación de garantías individuales; iv) violación a las leyes agrarias de carácter federal; y v) rebelión contra las autoridades federales.¹⁸² Dicho funcionario fue encontrado culpable, lo que nos hace pensar, que sin duda alguna es necesaria la existencia de responsabilidad política para funcionarios locales, quienes amparados en la soberanía de su estado, pueden llegar a cometer graves arbitrariedades.

En cuanto a la responsabilidad de los gobernadores, las opiniones de los juristas han sido variadas: i) Vallarta sostiene que es necesario para garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los Estados; ii) Rabasa se pronuncia en contra, por considerar que se otorgaba una excelente arma para derrocar a un gobernador poco grato; iii) don Manuel Herrera y

¹⁸⁰ Cfr. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, *supra* nota 96, pp. 18 y 19.

¹⁸¹ *Idem*, p. 20.

¹⁸² Vid. Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Porrúa, México, 1982, pp. 386-395.

Lasso, opina que la responsabilidad federal de los gobernadores y legislaturas cabe dentro de la ortodoxia del régimen cuya causa final es el armónico equilibrio de la unión de Estados Autónomos, bajo el imperio de la Constitución nacional.¹⁸³

D. La Resolución Declarativa del Congreso tratándose de Juicio Político en contra de Autoridades Locales

La última parte del párrafo segundo del artículo 110, nos dice que tratándose de autoridades locales, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Existe mucha oscuridad en el precepto citado, como por ejemplo, el hecho de que se aluda a las legislaturas en plural y la ley en singular, lo que da lugar a tres posibilidades o teorías de interpretación¹⁸⁴ que nos señala Arteaga Nava:¹⁸⁵

a) Que la sentencia del gran jurado sólo declara culpable al acusado más no lo sanciona, entendiéndose que la función de hacerlo corresponde a las legislaturas de su Estado; este supuesto no satisface ya que la facultad de la legislatura local sería determinante, y podría dar lugar a impunidad por parte del funcionario enjuiciado, ya que por lo regular existe influencia por parte de los gobernadores en los Congresos locales, como resultado tendríamos que el derecho federal quedaría confiado a la discreción de los Estados.

b) Otra posibilidad es admitir que el gran jurado es competente para juzgar y condenar, asimismo que la notificación a las legislaturas tiene por objeto hacer saber la destitución y, sobre todo, la inhabilitación para los efectos de que, en ejercicio de su facultad de crear empleos y de supervisión del gasto público, impidan a las autoridades de sus respectivos Estados, la contratación del servidor público condenado.

¹⁸³ *Idem*, pp. 397-411.

¹⁸⁴ Se estudia el caso de la resolución condenatoria, ya que la absolutoria sólo tendría el efecto de notificarla a la legislatura, y no representa mayor problema teórico.

¹⁸⁵ *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *Breves Reflexiones sobre las Penas en el Juicio Político*, Alegatos No. 18, México, Mayo-Agosto, 1991, pp. 71 y 72.

c) Una tercera posibilidad que deriva tanto del artículo 110 constitucional y del último párrafo del artículo 24 de la LFRSP, es que la sentencia del gran jurado, es de naturaleza declarativa por cuanto a que determina que el acusado es culpable y le impone las penas de destitución e inhabilitación. Una vez dictada, debe ser notificada a la legislatura del Estado al que pertenezca el servidor público para los efectos de que provea su suplencia.

Creemos que la tercera teoría es la que más fielmente interpreta los deseos del Constituyente; así, la intervención de la legislatura sería para el efecto de llenar el vacío de poder, si se trata de un diputado llamando a su suplente, en caso de un magistrado nombrando al supernumerario interinamente mientras el gobernador propone una terna, y si se trata del gobernador nombrando al provisional, interino o sustituto, según corresponde de acuerdo a la Constitución local.

La misma legislatura notifica al reo la resolución, materializando así la separación de su cargo y lo expone a cometer el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal,¹⁸⁶ para el caso de que se empeñe en seguir en sus funciones.

Para el supuesto en estudio, algunos Estados han dado reglamentación a los efectos de la resolución declarativa del Senado, engendrando los siguientes supuestos en sus Constituciones:

a) Una hipótesis va en el sentido, de que la legislatura del Estado determine las sanciones de destitución e inhabilitación. *V. gr.*: Baja California (art. 94), San Luis Potosí (art. 126 y 128). En este caso, podría quedar impune la conducta del servidor público, porque para la determinación de la sanción se

¹⁸⁶ En efecto, la fracción II del artículo 214 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, dispone que: "Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido"

sometería a votación del órgano legislativo, y si allí se resuelve no sancionarlo, poco habrá servido la declaratoria del Senado.

b) Otro supuesto es que, recibida la declaratoria del Senado, la Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Acusación ante el Tribunal Superior de Justicia que se constituirá en Jurado de Sentencia y substanciará el procedimiento respectivo. *V. gr.*: Chiapas (art. 71). Aquí la única ventaja es que se obliga al órgano legislativo cuando menos a acusar, pero nada nos asegura que el Tribunal local resuelva aplicar la sanción.

c) Al recibirse la declaratoria del Senado, el Congreso estatal procederá conforme a las disposiciones de la Constitución, es decir, enjuiciará políticamente al servidor público de nueva cuenta. *V. gr.*: Michoacán (art. 106). Esta disposición burla a la Constitución federal, puesto que la declaratoria del Senado queda a nivel de mera denuncia ante el Congreso local.

d) Cuando se reciba la declaratoria del Senado, el Congreso del Estado, procederá a separar de sus funciones al acusado. *V. gr.*: Puebla (art. 129). Este caso es el que más se apega a la finalidad de la declaratoria del Senado.

Aunque las Constituciones locales prevean el caso en comento, nosotros creemos que la declaratoria del Senado es para el efecto de que el Congreso local ejecute la sentencia, notificando la destitución e inhabilitación y proveyendo la suplencia del servidor público conforme a su legislación. No concebimos que un servidor público de un Estado, pueda violar gravemente la Constitución, alguna ley federal o manejar indebidamente fondos recursos federales; el Senado lo declare culpable y los órganos estatales lo absuelvan.

CAPITULO CUARTO

EL JUICIO POLITICO PARA EL MEXICO DEL SIGLO XXI

SUMARIO: I. SU FUNCION. A. La Protección de los Derechos e Intereses de la Comunidad. B. Mantener la Armonía Social. C. Frenar los Abusos de Poder. D. Evitar la Impunidad Institucionalizada. E. Impedir la Ruptura del Estado de Derecho, **II. LOS SUJETOS DE JUICIO POLITICO.** A. En la Esfera Federal. B. En la Esferas Local, **III. LOS TITULARES DE LA ACCION.** A. Procedimiento General. B. Procedimiento Especial, **IV. LA JURISDICCION POLITICA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.** A. Procedimiento ante la Corte. B. Ejecución de Sentencia. C. La Designación Mixta de Ministros de la Corte, **V. CRITICAS AL MODELO PROPUESTO.** A. El Juicio Político debe ser resuelto por un Organó Político. B. El dar el Monopolio del ejercicio de la Acción de Responsabilidad Política a la Cámara Baja es contradictorio. C. El Juicio Político no debe estar sometido a las exigencias de tipicidad. D. La Suprema Corte tiene una dependencia respecto del Ejecutivo. E. El Poder Judicial puede atentar contra los demás poderes. F. Las Cuestiones Políticas no son Justiciables. G. Los criterios del máximo Tribunal respecto de las cuestiones políticas.

En este capítulo pretendemos replantear el juicio político en México como una necesidad de primer orden, luego de haber comprobado que el citado juicio debe responder a las relaciones de poder que se puedan dar en un momento determinado; que el juicio político no ha funcionado como se esperaba resultando una institución inerte en nuestro sistema jurídico, que no cumple con sus fines más elementales, pero que además es una necesidad vigente hoy por hoy el limitar el poder. Esta propuesta creemos puede ser aplicada a los países que cuentan con un régimen presidencial de gobierno, sus características se adecuan también al respeto y vigencia de la forma de Estado Federal.

I. SU FUNCION

Al citar una definición explicativa del juicio político, mencionamos que se trata de *“un proceso seguido por órganos de los poderes Legislativo y Judicial, con el fin de tener por cierta la responsabilidad política de un sujeto denominado servidor público en sentido amplio, con lo cual se le impondrá una sanción que consiste en la destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo en el servicio*

público; en forma inmediata, es una parte del sistema de responsabilidades de los servidores públicos y en forma mediata, es defensa constitucional"; después nos ocupamos de explicar cada una de los elementos de la definición.

La anterior definición, con el replanteamiento que proponemos sufrirá parciales modificaciones; uno de los puntos que sostenemos es que los tipos políticos son parte integrante de la estructura constitucional, y al sancionar a un servidor público por una infracción a los citados tipos políticos, se resguarda el orden constitucional. Ya habíamos también mencionado que su sola presencia en el derecho, cumple los fines de prevención general de las infracciones constitucionales, y su aplicación a un servidor público previene de manera particular futuras infracciones, ya que el sujeto queda destituido e inhabilitado para otro empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El juicio político no es el único medio de protección constitucional, cada uno de los instrumentos protectores de la Carta fundamental se presentan ante la población de distintas maneras y por tanto, cumplen funciones restringidas o bien, amplias; el juicio político como instancia excepcional debe de cumplir funciones extensas a la sociedad mexicana, funciones que la propia LVII Legislatura a través de la Cámara de Diputados ha vertido,¹⁸⁷ la cuales desarrollaremos a continuación en forma enunciativa más no limitativa.

A. La Protección de los Derechos e Intereses de la Comunidad Política

Los derechos y los intereses de la comunidad política se encuentran plasmados en la Constitución, y también existen vías para el resguardo de los mismos, pero muchas veces estas no son suficientes por existir ascendencia de los titulares de algunos órganos del Estado, por parte de otros.

¹⁸⁷ Al respecto véase la resolución de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, en el caso del Gobernador Roberto Madrazo Pintado, p. 12.

Así se expresó la Subcomisión de Examen previo en el caso del Gobernador Roberto Madrazo: *"El juicio político, tiene como objetivo no dejar en estado de indefensión a los integrantes de la comunidad política, cuando estos han agotado los procedimientos ordinarios para defenderse de la arbitrariedad y el despotismo de quienes tienen la obligación de velar por el respeto a las normas de convivencia civilizada entre mandantes y mandatarios, entre servidores y beneficiarios de los servicios públicos del Estado"*.¹⁸⁸

Y es que entre los titulares de los órganos encargados de velar por los derechos e intereses de la comunidad, puede subsistir el ascendiente que ya mencionamos, debido a la lealtad personal, a la disciplina partidista, etc.

Aunque la protección de la que hablamos se proyecta al futuro, en la forma de prevención general y especial; ya que la violación a un tipo político por parte de un servidor público, no tiene ni puede tener efectos restitutorios, porque de lo que se trata es de sancionar a un sujeto, y no corresponde al órgano que sentencia el anular los actos del detentador del poder, sino destituirlo para evitar subsecuentes infracciones e inhabilitarlo para hacer imposible en un lapso de tiempo su vuelta al poder.

B. Mantener la Armonía Social

¿Qué pasa cuando un detentador del poder, abusa de él?, ¿cuál puede ser la reacción de la comunidad política?. En primer término tenemos que dejar fuera de toda discusión, que el hombre es un ser social por naturaleza, y al asociarse con sus semejantes se encuentra con el fenómeno del poder, tal y como afirma Lapierre: *"la experiencia social más rudimentaria nos confirma*

¹⁸⁸ *Ibidem.*

suficientemente que formar parte de un grupo cualquiera implica la sumisión a un poder. Tal es, en su generalidad, el hecho social del poder".¹⁸⁹

Pero el hecho "sociedad" por sí mismo no justifica la aparición del poder político, sino que esta viene referida al "hombre" a su modo de ser, a su naturaleza, a ese componente de la sociedad.

En el hombre anidan dos intereses contrapuestos: el "yo" y el "nosotros". Ambos se oponen, son incompatibles, pero no tienen más remedio que armonizarse para la existencia de una organización indispensable para que toda sociedad merezca el nombre de tal.¹⁹⁰

El hombre se presenta así, como un ser bidimensional, tiene una faceta de sociabilidad y otra de antisociabilidad, ello se refleja en que el poder político sea necesario y con una doble cara, al igual que el dios Jano, así se expresa Friedrich: "el poder, como Jano, tiene dos caras; mira, a la vez, hacia la paz y hacia la guerra".¹⁹¹ De esta forma en el ejercicio del poder político se juega siempre con dos técnicas el "consentimiento" y la "represión".

Cuando el hombre se convence de que el poder político, ya no está justificado, porque no responde en su actuar a los intereses generales, porque no respeta ni hace respetar las reglas de la comunidad, porque en vez del consentimiento utiliza en mayor medida la represión; en entonces cuando surge en el hombre su cara antisocial.

Comienza por perderle respeto al poder, se muestra renuente a obedecer las reglas de la sociedad, lo que en suma provoca la pérdida de la armonía social, signo inequívoco de que el poder no está cumpliendo su cometido. Es así

¹⁸⁹ Citado por: Ferrando Badía, Juan, *Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional*, 3o. edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1988, p. 434 *ab initio*.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Citado en: *Idem*, p. 463.

como se propician incluso la revoluciones, cambios en el sistema político por medio de la violencia, situación no recomendable para ningún pueblo; por ello se deben buscar vías legales que prevengan y detengan la degradación de la sociedad, la pérdida de su armonía, y una de las vías que debe responder a estas expectativas es precisamente el juicio político.

C. Frenar los Abusos de Poder

Es de suyo conocido que el poder cambia a las personas, todos tenemos siempre presente la frase de Lord Acton *"el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente"*; o bien la de un político tabasqueño Enrique González Pedrero, quien dijese que *"el poder vuelve imbéciles a los tontos, y ofusca a los inteligentes"*. Es decir, nadie se escapa a los vicios que puede traer consigo el tener poder.

Es por ello que las sociedades al organizarse, han buscado mecanismos que lleven a frenar los abusos del poder; así se crea la llamada división de poderes con sus respectivos controles, la sumisión de estos poderes a la legalidad encamada en una norma máxima denominada Constitución, etc.

Pero siempre, en los regímenes políticos se nota una hegemonía de un poder por sobre los otros, lo que a su vez les ha dado los nombres de parlamentarios o presidenciales. En nuestro sistema político, por naturaleza, el poder que siempre tenderá a los abusos es el ejecutivo, es a él a quien hay que controlar, y para hacerlo es ilógico dejar tal tarea a un sólo poder.

Al respecto, Aragón Reyes opina que *"el sujeto de poder o el órgano que ejerce el control ha de ostentar, necesariamente, una situación de supremacía o jerarquía sobre el órgano controlado. La actuación del uno puede limitar la*

*actuación del otro, no porque posea una 'especial condición' (control jurídico), sino porque tenga un 'mayor peso' (control político)".*¹⁹²

El titular del Ejecutivo, dada su preeminencia siempre influirá en otros poderes y obstaculizará el acotamiento de su poder; nosotros sostenemos que en un régimen presidencial los únicos que pueden controlar al Ejecutivo hasta el grado de destituir a su titular, son los dos poderes restantes: el Legislativo y el Judicial.

D. Evitar la Impunidad Institucionalizada

La impunidad es la ausencia de sanción para un sujeto, incluso cuando merezca la imposición de una sanción; aun tratándose de los detentadores del poder, no olvidemos que ellos también se ocupan de aplicar las reglas, es decir, utilizan el derecho en su actuar.

Se presume que todo actuar de los titulares de los distintos órganos del poder debe ser adecuada a las normas, pero puede darse el caso en que un servidor público utilice el poder y la serie de las facultades de que goza, para quedar exento de responsabilidad. Es decir, se ampara en las instituciones que preside para lograr su impunidad.

Un caso de defensa con base en los medios con que se cuenta, es precisamente la del gobernador de Tabasco, no es parte de nuestro trabajo el pronunciarnos por su culpabilidad respecto de los muchos actos que se le han imputado, pero sí es necesario mencionar la serie de controversias constitucionales que ha promovido.

¹⁹² Aragón Reyes, Manuel, *El Control Parlamentario como Control Político*, Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como Investigador de las Ciencias Jurídicas, T. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988, p. 4.

La controversia constitucional no es un juicio personal, es un juicio en que las partes son órganos del Estado cuyo fin es aclarar o delimitar sus competencias, sin embargo ha sido utilizado para detener o impedir toda clase de investigaciones; así tenemos la controversia entre el Estado de Tabasco y la Procuraduría General de la República, el Estado de Tabasco y una Comisión de Diputados, el Estado de Tabasco y la Subcomisión de Examen Previo. En todas ellas no existía un principio del juicio de amparo que debe ser extendido a las controversias, el agravio directo a la autonomía estatal.

E. Impedir la ruptura del Estado de Derecho

Ya hemos mencionado, la necesidad del Juicio Político para la conservación y preservación del Estado de Derecho, entendido este último no únicamente como un Estado de legalidad, sino como el Estado cuyas leyes prevén ciertos contenidos y cuya práctica es eficaz.

II. LOS SUJETOS DE JUICIO POLITICO

En principio, coincidimos que se debe imponer juicio político a aquellos servidores públicos que ejecuten una acción u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; pero ante esto cabe preguntarse ¿todos los servidores públicos están en posibilidad de violar los intereses públicos fundamentales?, la respuesta necesariamente tiene que ser negativa; sería muy difícil o imposible que una secretaria o un intendente de alguna oficina pública pudiera ejecutar un actos que lastimase gravemente los intereses de la sociedad.

Aunado a lo anterior, los sujetos de juicio político deben ser aquellos a los cuales sea difícil el imponer una sanción de carácter administrativo o penal, dado el poder con que cuentan, o bien para aquellos respecto de los cuales no

existe un superior jerárquico capaz de solicitar su renuncia por haber sido electos. Con base en lo mencionado, creemos que no están sujetos a juicio político algunos que deberían estar, o están aquellos que no vale la pena que estén. es por ello que sugerimos a continuación los sujetos de juicio político.

A. En la Esfera Federal

1. En el Poder Judicial

Por lo que hace al poder judicial, consideramos que sus titulares son los que menos pueden atentar contra los intereses públicos fundamentales en ejercicio de sus funciones, ya que sólo dicen el derecho, no actúan de oficio sino a instancia de parte; en suma, sólo resuelven controversias.

A nuestro parecer sólo debe existir juicios políticos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de Circuito y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Lo anterior porque son las instancias respecto de las cuales, en muchas ocasiones, al particular no le queda recurso alguno, a diferencia de los jueces de Distrito y los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral; las resoluciones de éstas, en el supuesto que con ella se violaran uno o más tipos políticos, pueden ser recurridas con lo cual se evitaría un presunto atentado a los intereses públicos fundamentales. Además que por tratarse de los órganos más inferiores de este poder, son más susceptibles de sancionar por vía de otro tipo de responsabilidades, llegando incluso hasta la destitución e inhabilitación del servidor público.

La misma observación se aplica a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, en donde sólo deben prevalecer como sujetos de juicio político

los magistrados y consejeros de la Judicatura, no así los jueces del fuero común, ya que sus resoluciones son recurribles ante otra instancia en su mayoría, y son susceptibles de ser sancionados internamente.

2. Poder Legislativo

En lo que respecta a los miembros del Poder Legislativo, también creemos que es difícil que en ejercicio de sus funciones lleguen a violar los intereses públicos fundamentales, por varias circunstancias; entre ellas, la atomización del Poder Legislativo dividido en dos cámaras, y teniendo como integrantes en una a 500 miembros, y en otra a 128, sus resoluciones se toman por lo regular por una mayoría, ya sea relativa o absoluta; vistas así las cosas es más fácil que se violente la investidura de uno de los miembros del ejecutivo a que éstos cometan un tipo político.

Aun con lo antes dicho, sostenemos la conveniencia de que continúen siendo sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal; aunque hay autores que consideran que por pertenecer al órgano que conoce de este juicio son inmunes a él, no consideramos esto tan cierto, por la existencia de diversas facciones rivales entre sí, existentes en todo órgano parlamentario.

3. Poder Ejecutivo

Del Poder Ejecutivo, es necesario que el Presidente de la República sea sujeto de juicio político, el que no lo sea es una burla para el sistema mismo; recordemos que el juicio político nació para sujetar al Ejecutivo, para evitar los abusos de poder de un solo hombre, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos de América de donde se copió la figura en estudio.

Además, no es permisible que un sólo hombre pueda violar los tipos políticos sin estar sujeto a responsabilidad alguna, porque bien puede realizar alguno sin incurrir en uno de los delitos de los que es responsable durante el tiempo de su encargo. Por razones históricas, reales e incluso comparativas (recordemos que en otros países es lo normal) el presidente debe ser sujeto de juicio político con el concurso de los dos poderes restantes.

Los secretarios de despacho, dada la confianza con el presidente y las facultades con que cuentan, también deben ser conservados como sujetos de juicio político, no así los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Estos últimos, en ejercicio de sus funciones pueden ser sancionados por la vía administrativa o penal y no representan un gran peso para que el ejecutivo se deshaga de ellos.

En cuanto hace al Distrito Federal, creemos que tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia, deben seguir siendo sujetos del juicio político; pero aquí si se antoja conveniente ampliar este tipo de responsabilidad a los secretarios de despacho.

4. En los Organismos Públicos Autónomos

En cuanto a los consejeros del Instituto Federal Electoral y los responsables del Banco Central, coincidimos con la conveniencia de seguirlos conservando como sujetos de juicio político.

B. En la Esfera Local

Es una necesidad del Estado Federal, el poder intervenir en la esfera local, cuando se ponga en peligro la federación o se violente la Constitución

Federal por algún alto servidor público de los Estados, tal y como se hizo notar en el Capítulo Tercero.

Por ello, creemos conveniente que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los miembros de los Consejos de la Judicatura, los diputados locales y los gobernadores de los Estados deben seguir siendo sujetos de juicio político.

Por lo que hace a la normatividad interna de los Estados, también como ya vimos, las Constituciones locales prevén en su mayoría un gama muy amplia de servidores públicos sujetos a responsabilidad política; llegando en unos extremos a sujetar a los agentes del Ministerio Público, delegados municipales, etc.

Nosotros propondríamos sujetar al gobernador (que en algunas Constituciones no es sujeto de juicio político), a sus secretarios de despacho, al Procurador General de Justicia, a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, los diputados, a los magistrados de los Tribunales locales (común y electoral), y a los consejeros de los Institutos locales Electorales.

III. LOS TITULARES DE LA ACCION

Aunque toda persona puede denunciar a cualquier servidor público, son los representantes de la nación los únicos que deben contar con lo que denominaremos: "*monopolio en el ejercicio de la acción de responsabilidad política*". Esto es, la Cámara de Diputados tanto en el orden federal como estatal.

Pero ¿por qué la Cámara de Diputados y no la de Senadores?, a esta interrogante tenemos que contestar que la forma en que se integra la Cámara de Diputados origina una mayor pluralidad política.

La representación partidaria en el seno del Poder Legislativo, depende de los sistemas de representación que se adopte, la teoría identifica al menos dos sistemas cuyas consecuencias son distintas, según ejemplifica Nohlen en el siguiente cuadro:¹⁹³

Tipo de Representación	Formula Decisoria	Objetivo de la Representación
Por mayoría	Gana la mayoría	Formación de mayoría
Proporcional	Porcentaje decide	Reflejar el electorado

- *Representación por mayoría.* Es cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos, pretende alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o una alianza de partidos.
- *Representación Proporcional.* Se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos; persigue reflejar las fuerzas sociales y grupos políticos en la población.

El artículo 52 constitucional, nos dice que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Con lo que notamos, que un 40% de los integrantes de la Cámara de diputados serán electos bajo el principio de representación proporcional, lo que ocasionará la inclusión de partidos pequeños, y evitará cuando menos, una mayoría calificada.

¹⁹³ Vid. Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 94.

En cambio, la forma en que se integra la Cámara de Senadores con tan sólo un 25% de miembros electos por el principio de representación proporcional, según reza el artículo 56 constitucional; ocasiona el fortalecimiento de partidos grandes y la exclusión de los pequeños. Para reafirmar la conveniencia expuesta, basta decir que ningún partido en la Cámara de Diputados puede contar con más de 300 diputados por ambos principios y no podrá estar sobrerrepresentado en más del 8% (artículo 54, fracción IV y V).

El fenómeno reseñado es importante, ya que la existencia de un partido dominante en la Cámara, evitaría el someter a juicio político a servidores públicos que pertenezcan al mismo partido político; ya que en la práctica, en los parlamentos suele operar una disciplina partidista, una representación de partidos mas que de electores.

Es así como proponemos que cualquier persona pueda denunciar a un servidor público ante la Cámara de Diputados, la que a su vez se encargará de realizar la investigación respectiva que tienda a comprobar la existencia del tipo político y la responsabilidad del acusado. A este procedimiento indagatorio lo denominaremos "Averiguación Política", y contará con un seguimiento general y con dos excepciones que a continuación abordaremos.

A. Procedimiento General

1. Denuncia. Todo ciudadano bajo su responsabilidad, podrá presentar la denuncia por escrito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, con los elementos de prueba con que cuente. Esta deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes.

2. Comisión de Averiguación Política. Al iniciar cada legislatura se elegirá una Comisión de Averiguación Política, que tendrá como función la investigación de los casos de juicio político, la comprobación del tipo político y la

probable responsabilidad del acusado. Esta comisión se integrará de acuerdo al porcentaje con que cuenten los partidos políticos en la Cámara, pero en ningún caso un partido político podrá contar con más del 40% de los integrantes de la Comisión, los miembros serán 20. Los partidos políticos deberán designar para esa comisión de manera preferente a los abogados con que cuente su bancada.

3. Procedimiento ante la Comisión. La Comisión recibirá la denuncia y procederá a citar al denunciante para su ratificación; hecho lo anterior, deberá analizar si el hecho que se imputa es de los previstos en los tipos políticos, si el servidor público acusado es sujeto de juicio político, y si se está dentro del año después de haber cesado en sus funciones; si no concurren estos elementos la comisión desechará la acusación de plano, en caso de que se acrediten todos, se citará al denunciado a una audiencia de fijación de la litis dentro de los 10 días siguientes. En dicha audiencia, se le hará saber al acusado la acción que obra en su contra, éste rendirá su declaración respecto de los hechos que se le imputan y tendrá derecho a que se le nombre un defensor, así como a que se le proporcionen todos los datos para su defensa; en la misma audiencia se abrirá un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas para las partes de 30 días, la Comisión deberá allegarse de todas las pruebas que estimen conveniente para el esclarecimiento del asunto.

4. Dictamen de la Comisión. Agotado el término de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la Comisión procederá a elaborar un dictamen, en caso de ser inacusatorio se archivará como asunto totalmente concluido; en caso de ser acusatorio deberá presentarlo ante el Pleno de la Cámara de Diputados, dicho dictamen será aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. Para que sea acusatoria la Comisión deberá de haber comprobado la existencia de la correspondiente acción u omisión adecuada al tipo correspondiente, la calidad de servidor público, la forma de intervención del sujeto como autor o cómplice, el dolo del sujeto, la lesión al tipo político y atribuibilidad a la acción del sujeto.

5. Pleno de la Cámara de Diputados. Elaborado el dictamen se citará a sesión especial dentro de los 5 días siguientes, en dicha sesión se pondrá a discusión el dictamen elaborado por la Comisión, previos alegatos que hagan las partes; discutido el asunto se procederá a su votación, la decisión de este órgano se hará por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión. Si es en contra de ejercitar la acción política se archivará el expediente; si es a favor, se designará un Comité de Acusación de entre los miembros de la Comisión de Averiguación Política compuesto de 5 miembros y se ejercitará la acción política destitutoria e inhabilitadora del servidor público ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. Procedimiento Especial

Se seguirán dos procedimientos especiales, uno para el caso de presidente de la República y otro para los miembros del Poder Judicial sujetos a juicio político.

1. Presidente de la República. Para el caso del presidente de la República se observará, en lo general, el procedimiento aludido, a excepción de que el Pleno de la Cámara de Diputados deberá decidir si acusa o no al presidente por mayoría absoluta del número total de sus miembros, no de los presentes.

2. Miembros del Poder Judicial. En este caso, se seguirán las reglas relativas al procedimiento general, con la excepción también, de que deberá decidir la acusación la mayoría absoluta del total de los miembros en los casos de los ministros; y en lo que hace a la acción política, ésta se deberá ejercitar ante el Senado de la República. El senado nombrará desde el inicio de su legislatura una Comisión Jurisdiccional con 10 miembros que deberán ser preferentemente abogados, la que se encargará de instruir el proceso político y

elaborar un dictamen de culpabilidad o inculpabilidad que será aprobado por la mayoría absoluta de los miembros del Senado; de ser así, se seguirá el mismo procedimiento establecido para la Corte en estos casos.

IV. LA JURISDICCION POLITICA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Como vemos, la propuesta va en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia intervenga en los casos de juicio político; en este apartado describiremos el procedimiento ante la Corte, la ejecución de la sentencia, y sobre todo, la serie de críticas que se le pueden hacer a éste modelo para refutarlas.

A. Procedimiento ante la Corte

1. Inicio. La Suprema Corte recibirá la petición de destitución e inhabilitación para el servidor público, designará a uno de sus integrantes como Ministro instructor y le hará saber a las partes tal designación. En el mismo auto se abrirá el periodo de ofrecimiento de pruebas por el término de 10 días.

2. Instrucción. Se podrá ofrecer toda aquella prueba que sirva para encontrar la verdad de los hechos, teniendo como única limitante el periodo que habrá para tales efectos. Agotado el periodo de ofrecimiento de pruebas, se abrirá el periodo de desahogo de las mismas hasta por un término de 30 días, si al terminar éste periodo alguna prueba no se ha podido desahogar, se tendrá por cerrado de todas formas este periodo. En el mismo auto del cierre, el Ministro citará para una audiencia de Alegatos dentro del término de 5 días que se desarrollará ante la presencia del Pleno de la Corte.

3. Alegatos. En la audiencia de Alegatos, el Comité de Acusación rendirá los suyos por escrito y nombrará uno de sus miembros para su explicación oral; hecho lo anterior, el acusado podrá presentar sus alegatos por escrito y efectuará su explicación oral por sí o por medio de su abogado. La Corte, al finalizar la audiencia designará a un comité de tres ministros que deberán elaborar un proyecto de resolución por separado y citará a Pleno dentro de los 5 días siguientes.

4. Sentencia. Cada ministro deberá presentar su proyecto de sentencia, poniéndose a discusión los puntos en que se difiera, los ministros no designados para elaborar el proyecto, podrán oponerse o adherirse a las resoluciones presentadas; para resolver el asunto se hará por el voto de ocho ministros. En el análisis de la causa, los ministros podrán utilizar las técnicas de interpretación filológica-histórica y la lógica-sistemática, preferiéndose siempre la extensiva frente a la restrictiva. En la sentencia, se fijará la destitución e inhabilitación del acusado en caso de su culpabilidad y se ordenará al órgano que corresponda su suplencia.

B. Ejecución de Sentencia

La ejecución de sentencia corresponde al órgano facultado para suplir la ausencia del servidor público. Así por ejemplo, al tratarse del presidente, corresponderá al Congreso el designar uno sustituto, interino o provisional según sea el caso y conforme a las reglas del artículo 84 Constitucional. Si se trata de un ministro, se estará a las reglas previstas para el nombramiento de uno nuevo y si se trata de un diputado o senador se llamará a su suplente.

En el caso de los servidores públicos de los Estados, por disposición constitucional la sentencia de la Corte será para el efecto de ser ejecutada; es decir, no se seguirá un proceso ante su legislatura en forma de otro juicio

político. Supongamos que se declara culpable a un Gobernador, la Corte comunicará la sentencia al Congreso local para que provea su suplencia.

Para tales efectos, se propone que la falta de acatamiento por parte de los órganos que deban ejecutar la sentencia, es decir, suplir al servidor público u otorgarles de nueva cuenta un empleo; se constituya en uno de los tipos políticos.

C. La Designación Mixta de Ministros de la Corte

Una de las críticas que se hicieran en el constituyente norteamericano al modelo propuesto, fue en el sentido de la ascendencia que podía tener el Presidente sobre los Ministros, ya que corresponde a él, nombrar a los Magistrados del Tribunal Supremo con el consejo y consentimiento del Senado.¹⁹⁴

En nuestro país también se adoptó el modelo norteamericano, el artículo 96 constitucional establece que corresponde al presidente de la República, el someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante por el voto de las dos terceras de los miembros presentes.

Es obvio que el presidente siempre va a proponer a personas de toda su confianza, y aun cuando se trata de una terna y que corresponde al Senado decidir, siempre lo hará dentro de los propuestos. Para ratificar la preponderancia del Ejecutivo en el nombramiento, el mismo artículo 96 prescribe que en caso de no decidir el Senado dentro del término de treinta días, o bien, de rechazar por dos ocasiones la terna, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República.

¹⁹⁴ Artículo 2, Segunda Sección, Apartado 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Es por lo anterior, y para dar eficacia al Juicio Político aquí planteado, que proponemos un sistema mixto de designación. De esta forma, ante la vacante de ministro, corresponderá al titular del Ejecutivo proponer una terna de 10 personas al Senado de la República, quien decidirá por el voto de las dos terceras partes, con la previa comparecencia de los candidatos. Se presentarán tantas ternas como sean necesarias, hasta que el Senado apruebe a una persona para cubrir la vacante.

En la siguiente vacante que ocurra del cargo de ministro, corresponderá al Consejo de la Judicatura y a la Suprema Corte de Justicia, proponer una terna de 10 magistrados ante el Senado de la República para ocupar la vacante; este decidirá con el voto de las dos terceras partes, previa comparecencia de los candidatos, y de igual forma, se presentarán tantas ternas como sean necesarias, hasta que el Senado decida quien habrá de ocupar la vacante.

Para la designación de la terna por parte del Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte, se habrá de expedir una convocatoria al "*Concurso de Oposición para formar parte de la terna*". Se exigirá a los candidatos contar con los requisitos señalados por el artículo 95 constitucional, y además, ser magistrado de Circuito con una antigüedad mínima de cinco años en el cargo. El examen consistirá en una etapa de conocimientos generales y una segunda etapa de resolución de casos prácticos, los contenidos de dichos exámenes serán sólo respecto a las tareas que desempeñe un ministro. Además de los puntos logrados en las etapas, en segundo orden, se tomará en cuenta la antigüedad en el Poder Judicial, su desempeño, el grado académico y los cursos que se hayan realizado en el Instituto de la Judicatura.

Con el sistema propuesto se gana una mayor independencia del Poder Judicial, ya que la mitad de sus integrantes siempre le deberán su cargo a la carrera judicial, y no al agrado del presidente, fortalecido además con un análisis

por parte del Senado. Por otro lado, siempre existirá dentro de la Corte un componente que habrá llegado a tal cargo con el favor del Presidente, aun y cuando haya pasado por la aprobación del Senado; circunstancia también favorable ya que evitaría un atentado del Poder Judicial hacia el Ejecutivo.

A nuestro parecer no existen modelos exactos que puedan eliminar las subjetividades humanas, pero todas las estructuras y demás formas que se propongan, deben de procurar el mayor grado de pluralidad en los diversos órganos colegiados; recordemos que sus decisiones son por voto de mayoría calificada, lo que obliga a la reflexión, a la argumentación de sus componentes; en suma, a una resolución consensada.

V. CRITICAS AL MODELO PROPUESTO

En este apartado trataremos de enunciar aquellas críticas que se pueden realizar al modelo que se propone, y que sabemos serán las más, debido principalmente a concepciones conservadoras que olvidan que las instituciones deben existir por algo y para algo.

Aunque a lo largo de este trabajo hemos ya argumentado algunas críticas y su contestación, aquí tratamos de condensarlas, sobre todo para después refutarlas basados siempre en el contenido de esta investigación.

A. El Juicio Político debe ser resuelto por un Órgano Político

La primera crítica que se puede hacer en contra del sistema propuesto, es que el juicio político al tratarse de un proceso político debe ser resuelto por un órgano eminentemente político; y por supuesto, el Poder Legislativo reúne claramente las características necesarias para integrar un jurado con elementos netamente políticos.

Este criterio parte de que sus elementos son políticos porque son electos por el pueblo. A este criterio debemos agregar, que si bien los miembros del Poder Judicial no son electos en forma directa por el electorado, sí son designados por el concurso de dos órganos políticos.

Esta concepción también se apoya, en que el Poder Judicial no es en realidad un “*poder*”, pero estas posturas no aclaran entonces qué es. En efecto, toda posición que le quite el carácter a algo, debe partir de ubicarlo en otro sitio o clasificación, cosa que no ocurre.

Nuestra propia Constitución, en su artículo 49, nos dice que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y el artículo 94 nos dice en que órganos se deposita el poder judicial, con lo que podemos concluir que en efecto se trata de un poder político, y por ende sus distintos órganos ejercen su cuota de poder.

B. Dar el Monopolio del ejercicio de la Acción de Responsabilidad Política a la Cámara baja es contradictorio

Inmediatamente después de lo argumentado, se nos puede decir, que entonces resulta una contradicción que la Cámara de Diputados tenga un monopolio para ejercitar lo que hemos llamado acción política.

A lo anterior tenemos que contestar, que nuestro modelo buscó la funcionalidad y la eficacia de la institución del juicio político en México, y en concordancia con lo dicho, dado que se trata de altos funcionarios, debe ser un órgano representativo el que decida si se acusa o no, más no el que decida. También hemos explicado que la composición de la Cámara facilita la procedencia del ejercicio de la acción, y al crear dos instancias limitamos que se

moleste a servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, por cualquier acusación que un particular pueda hacer directamente ante la Corte.

C. El Juicio Político no debe estar sometido a las exigencias de tipicidad

Los que criticarían de esta forma, argumentarían principalmente tres cosas:

a) Que el Juicio Político no es un juicio de responsabilidad civil ni penal, y por eso, es que no están sometidos a la exigencia de tipicidad penal las conductas que lo determinan, ni al incumplimiento de algún convenio.¹⁹⁵

b) El conminar a no juristas a determinar con vista a tipos estrictamente determinados, sería atribuir a gente no especializada una labor de difícil realización.¹⁹⁶

c) Se trata de un juicio de oportunidad, que debe ser resuelto en conciencia.¹⁹⁷

En cuanto al primer argumento, coincidimos en que el juicio político es distinto de aquellos civiles o penales, pero sí se debe ajustar a tipos previamente establecidos; y es que además de hecho lo está, tanto en la Constitución como en la ley reglamentaria.

En efecto, la Constitución habla de acciones u omisiones, es decir, de conductas; fija el bien jurídico que se busca proteger "*los intereses públicos*

¹⁹⁵ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, UNAM, México, 1991, pp. 216 y 217.

¹⁹⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional-Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, T. III, UNAM, México, 1994, p. 325.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

fundamentales”, y además, en la ley reglamentaria describe las conductas que considera afectan al bien protegido, que por cierto, coinciden con el orden constitucional.

El segundo argumento queda destruido con el modelo que se propone, en que juristas decidirán la culpabilidad del sujeto y fijarán su pena. Por lo que respecta al caso de la Cámara de Diputados que conserva la acción política, también se recomienda que la Comisión de la materia sea integrada preferentemente por abogados, ello sin contar que las comisiones pueden tener los elementos técnicos que requieran; por último, es de señalarse que sólo deben tener por existen el tipo político y la presunta responsabilidad del sujeto.

En cuanto al último argumento en contra, que sostiene que se debe estar a la oportunidad política y que los casos deben ser resueltos en conciencia; es un argumento que solo cabe en regímenes autoritarios, no se puede sancionar a nadie por actos no fijados en la ley expresamente; no se puede resolver en conciencia la destitución e inhabilitación de un servidor público, de otra forma se rompería uno de los principios más famosos de un Estado de Derecho, el principio de legalidad.

Además de todas formas, como ya hemos mencionado, existen los tipos políticos en la legislación mexicana, en forma coherente además con nuestro sistema de derecho escrito.

D. La Suprema Corte tiene una dependencia respecto del Ejecutivo

Como ya se mencionó, este fue uno de los argumentos del constituyente norteamericano, por razón de que el ejecutivo propone ante el Senado quienes habrán de ocupar una vacante Ministro. Esta crítica si la consideramos de peso, puesto que un grupo reducido de personas puede ser influenciado por el Ejecutivo, provocando con ello la impunidad del servidor público.

Es por ello, que proponemos un sistema mixto de designación de ministros de la Corte explicado ya en páginas anteriores, consistente en que la propuesta se haga por el ejecutivo en una ocasión, y en la siguiente por parte del Consejo de la Judicatura y la Corte ante el Senado. Es de hacerse notar, que esta propuesta alcanzaría mayor peso, si en el Senado no existiese mayoría absoluta por parte de un partido; situación que puede variar en las siguientes elecciones.

E. El Poder Judicial puede atentar contra los demás poderes

Al contar la Suprema Corte con la facultad jurisdiccional de resolver si un sujeto es responsable de faltas que redunden en perjuicio de los intereses públicos, y por consiguiente decretar su destitución e inhabilitación de un cargo público; se puede decir que se coloca a un poder por encima de los demás, que llegaríamos a un gobierno de los jueces, que los miembros del poder judicial al contar con esta facultad podrían atentar contra los titulares de los otros poderes, etc.

Las anteriores afirmaciones no cuentan con fundamento alguno, más bien son fatalistas, y para probar lo contrario, nada más ejemplificativo que las características que cita Emilio Rabasa para negarle el carácter de *poder público* al judicial;¹⁹⁸ nosotros no creemos que el poder judicial no sea un poder público, tal y como lo afirma el jurista citado, pero las características que guarda este órgano de poder respecto de los demás, hoy por hoy siguen vigentes, y es lo que ha motivado que el poder judicial siempre sea el tercero en el juego de poder.

¹⁹⁸ Vid. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México*, 7o. edición, Porrúa, México, 1990, p. 190.

Pues bien, las condiciones que le hacen falta a la función judicial para ser órgano de poder, según Rabasa, son:¹⁹⁹

- a) *Iniciativa*. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo obran de *motu proprio*, en cambio, el judicial necesita la excitativa, el caso, requiere del planteamiento de una litis que le conlleve a la aplicación de su función: decir el derecho.
- b) *Unidad*. El resultado del ejercicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo se concretan en una sola acción, en cambio en el judicial existen pluralidad de acciones, dada la fragmentación que lo distingue, lo que hace que un juzgado de Distrito, un Colegiado, un Unitario, etc., emitan una resolución válida dentro del sistema aún y cuando contradiga otra de un similar.
- c) *Autoridad General*. Mientras que el Legislativo y el Ejecutivo expiden preceptos que afectan a la comunidad en su integridad, el Judicial sólo emite resoluciones que perjudican a las partes; hoy en día cuenta con un fortalecimiento de la jurisprudencia, con las acciones de inconstitucionalidad y algunos supuestos de controversias constitucionales, pero aún estas facultades están limitadas a la excitativa de parte.

Pues bien, el Poder Judicial careciendo de iniciativa, de unidad y de autoridad general, no se vislumbra el cómo pueda atentar en contra de los demás poderes, máxime que el sistema de enjuiciamiento que proponemos, deja inalteradas las características con que cuenta el poder judicial.

¹⁹⁹ *Idem*, p. 189.

Así por ejemplo, la Corte no podrá conocer del enjuiciamiento político por sí misma, sino que requiere de la excitativa del órgano que contará con el monopolio de la acción de responsabilidad política: la Cámara de Diputados.

Aunque en contra de la resolución de la Corte no habrá recurso alguno, la sentencia apenas y la emitirá un órgano, no todo el poder judicial como decisión unánime; y por otra parte su resolución será particular, no afectará ni invadirá facultades de los demás poderes, tan sólo al titular de los mismos. En suma, creemos que las características señaladas no hay posibilidad de que se atente en contra de los demás poderes.

En lo que hace al interés de los ministros por ocupar la Presidencia de la República, esta se puede opacar reformando la Constitución en su artículo 95 fracción VI para incluir el cargo de Presidente; completada por una reforma al párrafo tercero del 101 constitucional, para citar que en ningún caso la persona que haya ocupado el cargo de ministro podrá ser candidato a la Presidencia en un plazo de diez años después de haber dejado dicho cargo.

F. Las Cuestiones Políticas no son Justiciables

Otra de las severas críticas que se le pueden hacer al modelo que se plantea, es la clásica afirmación de que las cuestiones políticas no son justiciables. Nosotros sostenemos que algunas de las actividades denominadas políticas sí lo son, en tanto estén reguladas por el derecho. De esta forma pueden existir cuestiones políticas que sean enteramente justiciables por estar sometidas a derecho, o bien, pueden ser parcialmente justiciables por la parte correspondiente respecto de la cual exista regulación jurídica; aquella parte respecto de la cual no exista normatividad alguna, se entenderá reservada para resolver de acuerdo a la oportunidad de los órganos políticos.

El juicio político es un medio de control que como todos, en un Estado constitucional tiende a un determinado fin, que es la fiscalización de las diversas manifestaciones del poder para evitar sus abusos. Respecto de los controles se han erigido sendas teorías, de las cuales dos llaman nuestra atención para los efectos de esta investigación.

Manuel Aragón menciona que existen tres tipos de control en un Estado Constitucional, clasificación con la cual, por cierto, coincidimos en parte.²⁰⁰

- *Controles Políticos.* Se caracterizan por su carácter subjetivo y su ejercicio, voluntario, por el órgano, autoridad o sujeto de poder que en cada caso se encuentran en situación de supremacía jerárquica.
- *Controles Jurídicos.* Se caracterizan por su carácter objetivado, es decir, basado en razones jurídicas, y su ejercicio, necesario, no por el órgano que en cada momento aparezca gozando de superioridad, sino por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho.
- *Controles Sociales.* Tienen un carácter difuso, a diferencia de los primeros no está institucionalizado, pero no por ello es contrario a derecho; ejemplo de éstas son la opinión pública, los grupos de presión, etc.

Existen otras teorías que son la contrapartida al enfoque de Aragón, seguidas principalmente por autores italianos como Chimenti, Ferrari y Galeotti; posturas que por cierto encontraron buena acogida en autores españoles como Santaolalla, García Morillo y Montero. Esta postura, se puede resumir en la idea, de que un instituto es jurídico, porque está regulado por el derecho.²⁰¹

²⁰⁰ Vid. Aragón Reyes, Manuel, *La Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del Control Jurisdiccional*, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 17, Año 6, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Mayo-Agosto, 1986, pp. 96.

²⁰¹ Aragón Reyes, *op. cit.*, *supra* nota 192, p. 13.

Ante estos enfoques, Aragón se apresura a decir, que ciertamente, tanto el control jurídico como el político se caracterizan por ser institucionalizados, pero ambos tienen grandes diferencias, tales como:²⁰²

- La primera diferencia, consiste en el carácter *objetivado* del control jurídico, frente al carácter *subjetivo* del control político. Ese carácter objetivado significa que el parámetro o canon de control es un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control jurídico. En cambio, el carácter subjetivo del control político significa todo lo contrario: que no existe canon fijo y predeterminado de valoración, ya que ésta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante, es decir, que el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible.
- La segunda diferencia, consecuencia de la anterior, es que el juicio o la valoración del objeto sometido a control está basado, en el primer caso, en *razones jurídicas* (sometidas a reglas de verificación) y, en el segundo, en *razones políticas* (de oportunidad).
- La tercera diferencia consiste en el carácter *necesario* del control jurídico frente al *voluntario* del control político. Necesario porque el órgano controlante ha de ejercer el control cuando para ello es solicitado y en caso de ser negativo, el órgano ha de emitir la correspondiente sanción. Voluntario porque el órgano controlante es libre para ejercer o no el control y en caso de ser negativo, no implica, necesariamente, la emisión de una sanción.
- La última diferencia consiste en asegurar que el control jurídico es realizado por órganos imparciales, independientes, dotados de especial conocimiento técnico para entender de cuestiones de Derecho, en esencia, los *órganos*

²⁰² *Op. cit. supra* nota 200, pp. 101 y 102.

judiciales; mientras que el control político está a cargo precisamente de sujetos u *órganos políticos*.

Para comprobar su teoría, Aragón acude al ejemplo del control parlamentario, en donde podemos ubicar al juicio político tal y como se encuentra actualmente regulado en nuestro país, al lado de otros como las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, etc. Si adoptásemos la postura de Aragón, llegaríamos a la conclusión de que no es posible que conozca la Suprema Corte del juicio político; por el contrario si nos afiliamos a las tesis de los italianos, tendríamos severas razones para argumentar que la Corte puede conocer del juicio político, ya que es una institución regulada en la ley.

Para comprobar que las cuestiones políticas son justiciables parcial o totalmente, y tener por vista la conveniencia de que la Corte conozca del juicio político, nosotros no nos adheriremos totalmente a ninguna de las posturas expuestas, sino que trataremos de esbozar una teoría basada en ellas.

En primer orden, todo control de un Estado constitucional, como ya se había mencionado, tiende a fiscalizar el poder para evitar sus abusos, desde este punto de vista ***todo control es político***, y lo es porque tiende a limitar al poder mismo, y eso sólo lo puede lograr otra entidad con poder.

En segundo orden, los órganos que controlan pueden o no valerse del derecho para ejercitar su control sobre otro órgano; ya sea que conforme parte de sus facultades, que el derecho no se los prohíba, que el órgano a controlar se haya salido del margen del derecho, que exista un procedimiento para controlarlo, que existan sanciones, etc.

Con base en las consideraciones que acabamos de emitir, consideramos que dichos controles pueden ser clasificados de forma similar a la que señala

Aragón en controles sociales, jurídicos y políticos en sentido restringido. En efecto, como ya habíamos mencionado todos los controles son políticos, y todos pueden o no utilizar al derecho; dependiendo de que tanto uso se efectúe del derecho y tengan una mayor acentuación de las características que cita Aragón podemos hablar de si son sociales, jurídicos o político-restringido; es decir, no podemos hablar de un control 100% político que excluya lo jurídico (*que sea totalmente subjetivo, basado en razones de oportunidad, voluntario, y se trate de un órgano 100% político*), o de uno 100% jurídico que excluya lo político (*que sea totalmente objetivo, sometido a reglas de verificación, necesario y se trate de un órgano 100% imparcial e independiente*), en cambio, tal vez podemos hablar de un control social que excluya lo jurídico.

El control social es el único que no siempre tiene que utilizar el derecho; así por ejemplo, piénsese en la opinión pública, que toma como referente al derecho basado en la libertad de expresión y tiene como límites el no realizar lo que la ley les prohíbe, así el derecho sirve como último marco referencial para llegar hasta donde no me lo prohíbe el propio derecho. En cambio, si pensamos en la delincuencia organizada, la competencia desleal, la invasión de soberanía por parte de otras naciones, etc., son fenómenos no ajustados a derecho, y además prohibidos expresamente por él, que sin embargo pueden representar un real control a uno o más órganos de poder.

En cambio, el control jurídico y el que hemos denominado político-restringido, están regulados en mayor o menor medida por el derecho, es decir, se valen del derecho, lo utilizan; aunque en su actuar puedan presentarse con mayor o menor intensidad las características que utiliza Aragón para distinguir una u otra, lo que les vale la denominación de ser jurídico o político-restringido.

De esta forma, ejemplos que podemos llamar de control jurídico en nuestro país serían, el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, etc.; a quienes nadie negaría su carácter de ser

jurídicos, pero nos surgen unas preguntas: ¿al momento de interpretar la Constitución, los órganos que resuelven serán 100% objetivos?, ¿siempre existirá razones jurídicas para todos los casos de manera que nunca se puedan utilizar razones políticas?.

Con relación con las preguntas planteadas, nosotros nos inclinamos por contestarlas en forma negativa, y esto tiene mucho que ver con la idea de derecho como un sistema cerrado o abierto, del cual no es nuestro objetivo ocuparnos en esta investigación.

Por otra parte, uno de los controles que podemos denominar político-restringido, es precisamente la institución en estudio, que tal y como se encuentra regulada, utiliza en una proporción elevada al derecho; así, tenemos por ejemplo que existe competencia en el legislativo para conocer de él, hay tipos políticos, un procedimiento previamente establecido, se concede la garantía de audiencia, se aportan pruebas, hay alegatos, etc. Tampoco el carácter del órgano le puede dar la denominación de político, porque como ya vimos todos los órganos que ejercen un control son necesariamente políticos.

Sin embargo, sostenemos que se trata aún de un control que se puede denominar político-restringido, por la mayor carga de subjetividad y de oportunidad que se da en las decisiones de sus órganos, al inclinarse las resoluciones por el voto de un número considerable de individuos que actúan regidos por la disciplina partidista; lo cual no quiere decir que actúen fuera de las normas que rigen al juicio político, ni mucho menos que no exista también una carga de objetividad y de raciocinio jurídico.

Por ello, decimos que el juicio político es parcialmente justiciable, es decir, se puede controlar políticamente a servidores públicos mediante el derecho. Para perfeccionar tal carácter del juicio político, es que nos atrevemos a proponer un modelo; en donde se conjuguen en un primer momento, control

político-restringido al conocer la Cámara de Diputados de la acción política; y control jurídico al decidir la Suprema Corte sobre la culpabilidad del servidor público.

G. Los criterios del máximo Tribunal respecto de las cuestiones políticas

Otra de las críticas al modelo planteado, iría en el sentido, de alegar desconocimiento de los criterios a que se ha afiliado la Corte en nuestro país, concretamente, en lo que se refiere a las diferencias entre José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta; polémica de la que Javier Moctezuma refiere duró casi una década y la concluye Vallarta cuando Iglesias se retira de los terrenos jurídico y político, apoyado en sus votos y en tratadistas de la época porfiriana.²⁰³

Aunque la polémica no trata directamente sobre el juicio político, si resulta importante para nuestro estudio, ya que la postura ganadora fue en el sentido de que las cuestiones políticas no constituían una controversia judicial, y precisamente al modelo planteado se le puede tachar de cuestión política.

La doctrina Iglesias también se le conoce como la *"incompetencia de origen"*, consigna *"el principio de que la Corte estaba facultada a desconocer como legítima la autoridad de un Estado, cuando estuviera funcionando sin que haya sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber habido elecciones debiendo haberlas, cuando en las elecciones habidas se hubiera infringido la Constitución federal, o cuando en ellas no se hubiera procedido en los términos establecidos por las constituciones locales de los estados"*.²⁰⁴

En cambio, Vallarta sostuvo su argumentación, en que *"los casos de incompetencia de origen planteaban 'cuestiones políticas' y no constituían una*

²⁰³ Vid. Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994, p. 259.

²⁰⁴ *Idem*, p. 261.

controversia judicial".²⁰⁵ La intervención del Poder Judicial vía el juicio de amparo sólo convertiría a éste "en arma de partido, prostituyéndolo y desautorizándolo".²⁰⁶ Si el Poder Judicial conocía de cuestiones políticas, se desnaturalizaría, perdería la majestad de sus funciones, y como consecuencia, con un solo juicio de amparo se pondría a los demás poderes en manos del Poder Judicial Federal.

Esta última posición se ha venido relajando en gran medida, ya desde 1978 el hoy Ministro Mariano Azuela propondría la modificación del sistema de calificación de elecciones, ahora por medio de un Tribunal Electoral, sólo en lo que se refería al legislativo; en suma, en contra de la tesis que sostenía que no se debía bajar a la justicia al nivel de la política, Azuela proponía elevar la política al nivel de la justicia.²⁰⁷

Hoy en día algunos aspectos electorales son justiciables, y el órgano encargado de dirimir controversias de ésta materia pertenece al Poder Judicial; ante esto, si las cuestiones electorales ya son justiciables, los argumentos que se dieron en contra de ésta medida han quedado superados por la realidad de nuestro México.

De esta forma, no se puede alegar a nuestra propuesta la antigua controversia Vallarta-Iglesias, porque ésta ya no sería vigente como marco de crítica a lo aquí expuesto.

²⁰⁵ *Idem*, p. 262.

²⁰⁶ *Idem*, p. 265.

²⁰⁷ Citado en: *Idem*, pp. 336 y 337

CONCLUSIONES

1. La responsabilidad política es el merecimiento de una sanción de tipo político, como lo es la destitución e inhabilitación, impuesta por depositarios del poder a otro similar, como consecuencia de un acto que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.
2. La responsabilidad política depende de las relaciones del poder político, es decir, de las relaciones que guarden entre sí los distintos detentadores del poder en un Estado determinado; es por ello que las vías para imponer dicha responsabilidad varía de un régimen de gobierno a otro.
3. La responsabilidad política se desarrolló por primera vez en Inglaterra, como producto de las relaciones entre el monarca y el parlamento, se instauraba por medio de la figura del *impeachment*; sus efectos eran la remoción, sanciones administrativas e incluso penales, la Cámara de los Comunes iniciaba el juicio y la Cámara de los Lores resolvía sobre la responsabilidad. Una vez que el parlamento empezó a prevalecer sobre el monarca (se evoluciona de monarquía a parlamentarismo), el *impeachment* cayó en desuso, dado que bastaba que el parlamento retirara la confianza al funcionario, para que éste dimitiera.
4. A pesar de que en los Estados Unidos de América se adoptaron formas distintas de correlación del poder político, tales como división de poderes y federalismo, se estableció el mismo sistema de enjuiciamiento político de Inglaterra; así, el procedimiento debía iniciarse ante la Cámara de Representantes la cual procedería a investigar y si resolviese en contra del inculpado, entonces formularía los artículos del *impeachment*, una vez

aprobado se acusaría al funcionario ante el Senado, el cual fallaría en definitiva, las sanciones serían la destitución e inhabilitación.

5. Al revisar el desarrollo del *impeachment* en los Estados Unidos de América, nos percatamos del fracaso de esta figura, ya que su instauración no respondió a las relaciones del poder político existentes en ese país, en donde el poder prevaleciente sobre los demás es el Ejecutivo, dando origen a lo que se conoce como régimen presidencial.
6. En la actualidad, la **moción de censura** es el procedimiento del régimen parlamentario para la exigencia de responsabilidad política al gobierno; ella puede presentar las formas de responsabilidad colectiva y responsabilidad individual, aunque esta última casi ha desaparecido, debido al principio de responsabilidad colectiva que se contrapone al principio de responsabilidad ministerial individual. En un régimen presidencial, el procedimiento para exigir responsabilidad política, es el denominado **juicio político**, en el cual tiene carácter preponderante la responsabilidad individual.
7. Por lo que se refiere a la responsabilidad individual, del estudio de los regímenes presidencial y parlamentario se desprenden tres sistemas: *i) Sistema Angloamericano*. La acusación es realizada por el Parlamento, que a su vez actúa como organismo juzgador, *ii) Sistema Judicialista*. La acusación la formula el Parlamento, pero la sentencia es asignada a un tribunal o viceversa; *iii) Sistema de Organismo Especializados*. La acusación la realiza el órgano legislativo, pero corresponde el enjuiciamiento a un organismo especializado, como la Alta Corte francesa o el Tribunal Constitucional.
8. En nuestro país, existe un sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se conforma de cuatro vertientes: i) La responsabilidad política para servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones

que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; ii) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; iii) La responsabilidad administrativa para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en la función pública, y iv) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. El sistema descansa en un principio de autonomía, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

9. En los Estados Unidos Mexicanos se adoptó un sistema de responsabilidad política desde 1824, el cual ha venido fluctuando hasta nuestros días; pero que encuentra su antecedente en el *impeachment* inglés y norteamericano y no en el juicio de residencia y de responsabilidad de raigambre española.
10. La responsabilidad política se instaura en México mediante el juicio político, que se lleva a cabo ante la cámara baja como órgano de acusación y ante el Senado como Jurado de Sentencia. Adquiere los rasgos de responsabilidad política individual, del tipo angloamericano.
11. De la revisión de los casos, se obtiene que el juicio político es una figura vigente en el país dada la multiplicidad de denuncias que existen, pero al no responder a las relaciones del poder político en México, ha sido una figura ineficaz y decorativa de nuestro sistema constitucional.
12. Debido a la representación de los partidos políticos en la actual Legislatura y del país, aseguramos que la figura del juicio político seguirá ineficaz, sólo se podrá llegar a que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Acusación, ya que su integración con un gran componente de representación proporcional favorece la representación del electorado. En cambio, la integración del Senado favorece la formación mayorías, dejando a merced

de un grupo la decisión del Jurando de Sentencia, lo que provocará la ineficacia de la figura en estudio.

13. La llamada declaración de procedencia, es un procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados con el fin de remover el fuero a un servidor público que cuente con él, y así poder instaurarle la responsabilidad penal que corresponda; aunque se suele confundir con el juicio político ambas tienen causales, órganos de resolución y sanciones diversas.
14. De acuerdo al principio de legalidad, se establecen los casos en que un servidor público cause perjuicio a los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, creando así los tipos políticos que se caracterizan por prever acciones u omisiones dolosas; estos tipos políticos son necesarios ya que su contenido material se identifica con los principios fundamentales del Estado de Derecho, frenan el poder del titular del ejecutivo en un régimen presidencial, y por último conservan la forma de Estado Federal al sancionar a servidores públicos locales por ataques a la Constitución, leyes y presupuesto federales.
15. El procedimiento seguido ante la Cámara de Diputados es difícil, dado la cantidad de órganos por las que tiene que atravesar una denuncia de juicio político; además existen vacíos jurídicos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que tendrán que ser integrados por acuerdos de los distintos grupos parlamentarios, tal y como se ha hecho hasta el momento.
16. Los Estados de la República mexicana adoptan el sistema judicialista y el angloamericano para el seguimiento del juicio político de sus servidores públicos. Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán tienen el sistema

angloamericano; mientras que Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas siguen el sistema judicialista. El estado de Guanajuato no contempla la figura de juicio político en su Constitución. El Estado que mejor sistematiza en su Constitución el sistema de responsabilidades de los servidores públicos es Sinaloa.

17. Para definir el juicio político deseamos las definiciones persuasivas y por género y diferencia específica, y adoptamos una definición extensiva: *“El juicio político es el proceso seguido por órganos de los poderes legislativo y judicial, con el fin de tener por cierta la responsabilidad política de un sujeto denominado servidor público en sentido amplio, con lo cual se le impondrá una sanción que consiste en la destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo en el servicio público; en forma inmediata es una parte del sistema de responsabilidades de los servidores público y en forma mediata es defensa constitucional”*.
18. Las resoluciones del juicio político en el ámbito federal, no pueden ser sujetas de revisión en juicio de amparo, por causa de improcedencia constitucional prevista en el último párrafo del artículo 110 que dice: *“las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”*; en cambio, sostenemos que el juicio político llevado a cabo en los Estados de la República, si puede ser revisado por medio del juicio de amparo, al no existir causa de improcedencia constitucional, legal o en la jurisprudencia.
19. El presidente de la República no es sujeto de juicio político, sus actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho son impunes. El presidente durante el tiempo de su mandato, sólo puede ser sujeto de declaración de procedencia con el concurso de la Cámara de Diputados y la de Senadores, siguiendo los

procedimientos establecidos para el juicio político, y sólo en casos de delitos de traición a la patria y aquellos graves del orden común.

20. De acuerdo al estado actual que guarda la figura del juicio político es necesario un replanteamiento, que tenga en cuenta las relaciones del poder político existentes en nuestro país, propias de un régimen presidencial. El titular del ejecutivo y sus subordinados son los que más pueden afectar los intereses públicos fundamentales en un régimen presidencial, pero de acuerdo a las relaciones de poder existentes, solo la suma del poder Legislativo y Judicial puede ser capaz de controlar al Ejecutivo, hasta el grado de destituir e inhabilitar a su titular.
21. Por lo anterior, proponemos que el juicio político en nuestro país, en contra del titular del Ejecutivo y sus subordinados, miembros del poder Legislativo y servidores públicos de los Estados, se lleve a cabo con el concurso de los poderes Legislativo y Judicial. La Cámara de Diputados, como órgano que cuenta con el ejercicio de la acción de responsabilidad política, acusaría ante la Suprema Corte de Justicia, que decidiría el asunto. Es decir, recomendamos adoptar el denominado sistema judicialista y establecer como sujeto de responsabilidad política al presidente de la República.
22. Para el caso de juicio político a miembros del poder judicial, se propone continuar con el sistema angloamericano seguido hasta ahora, con las modalidades que se citan para abreviar el procedimiento ante el Senado.
23. Todo control de un Estado constitucional, es un control político, porque tiende a fiscalizar el poder para evitar sus abusos. Estos controles son sociales, jurídicos y político-restringido; el juicio político es un medio de control político-restringido ya que utiliza en proporción elevada al derecho, pero tiene aún un gran contenido de subjetividad y de oportunidad. En ese contexto, el juicio político es parcialmente justiciable, por ello el sistema que

se propone busca que el actuar de la cámara de diputados sea un control político-restringido, y la decisión final de la Suprema Corte un control jurídico; es decir, controlar al poder con el concurso de los controles político-restringido y jurídico.

FUENTES CONSULTADAS

A. BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ LEDESMA, Mario, *Introducción al Derecho*, McGraw-Hill, México, 1995.
- ARMAGNAGUE, Juan Fernando, *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*, Depalma, Argentina, 1995.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional-Instituciones Federales, Estatales y Municipales*, T. III, UNAM, México, 1994.
- AYALA ANGUIANO, Armando, *Juárez. Biografía Novelada*, Grijalbo, México, 1991.
- BARRAGAN, José, *Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Manuel Porrúa, México, 1984.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado* (Trad. Héctor Fix-Zamudio), Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia* (Trad. José F. Fernández Santillán), México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- BUNSTER, Alvaro, *La Responsabilidad Penal del Servidor Público*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Manuel Porrúa, México, 1984.
- BURDEAU, Georges, *Tratado de Ciencia Política* (Trad. Enrique Serna Elizondo), T. I, Vol. III, 3o. edición, México, 1984.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10o. edición, México, Porrúa, 1996.

- CARDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.
- , *Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996.
- CARDENAS, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Porrúa, México, 1982.
- CARPISO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 13o. edición, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1996.
- EKKEHART, Stein, *Derecho Político* (Trad. Fernando Sainz Moreno), Aguilar Ediciones, Madrid, 1973.
- FAYT, Carlos S., *Derecho Político*, T. II, 7o. edición, Buenos Aires, Depalma, 1988.
- FERNANDEZ DELGADO, Miguel Angel, *et al.*, *Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México*, Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994
- FERRANDO BADIA, Juan, *Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional*, 3o. edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Manuel Porrúa, México, 1984.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 1990.
- GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- GIL PUJOL, Xavier, *Las Claves del Absolutismo y el Parlamentarismo 1603-1715*, Planeta, Barcelona, 1991.

- GOMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9o. edición, México, Harla, 1996.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Experiencia Parlamentaria sobre la Responsabilidad de Servidores Públicos (1917-1983)*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Manuel Porrúa, México, 1984.
- - - - - , *La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes*, 2o. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987.
- JIMENEZ DE PARGA, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, 6o. edición, España, Tecnos, 1990.
- KRIEGER, Emilio, *En Defensa de la Constitución. Violaciones Presidenciales a la Carta Magna*, Editorial Grijalbo, México, 1994.
- LIVAS, Javier, *El Libro del Poder*, Gernika, México, 1989.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución* (Trad. Alfredo Gallego Anabitarte), 2o. edición, Barcelona, 1986.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.
- NINO, Carlos Santiago, *Introducción al Análisis del Derecho*, Ariel, España, 1991.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, *El Sistema Presidencial en el Constituyente de Querétaro y su Evolución Posterior*, El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones), Obra Colectiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988.
- PADILLA, José R., *Sinopsis de Amparo*, 4o. edición, México, Cárdenas Editor, 1996.
- PATTARO, Enrico, *Elementos para una Teoría del Derecho*, Madrid, Editorial Debate, 1986.
- QUIROGA LAVIE, Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, UNAM, México, 1991.

- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Organización Política de México*, 7o. edición, Porrúa, México, 1990.
- RIOS VAZQUEZ, Rodolfo, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*, Editorial Jus, México, 1991.
- SANCHEZ DE DIOS, Manuel, *La Moción de Censura (Un Estudio Comparado)*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados* (Trad. Roberto Reyes Mazzoni), Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución* (Trad. Francisco Ayala), Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, *La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos*, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Manuel Porrúa, México, 1984
- TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, México, Themis, 1996.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 25o. edición, México, Porrúa, 1991.
- - - - -, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*, 15o. edición, Porrúa, México, 1989.
- TOINET, Marie France, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, 2o. edición, Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Veracruzana, México, 1987.
- VARIOS AUTORES, *Manual del Juicio de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2o. edición, Themis, México, 1997.
- VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *Responsabilidad Política de los Servidores Públicos*, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos (Obra Colectiva), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

VEGA VERA, David Manuel, ***El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Estudio Sociológico y Constitucional***, Porrúa, México, 1989.

VERGOTTINI, Giuseppe de, ***Derecho Constitucional Comparado*** (Trad. Pablo Lucas Verdú), 2o. edición, Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

ZIPPELIUS, Reinhold, ***Teoría General del Estado*** (Trad. Héctor Fix-Fierro), 2o. edición, México, Coedición Porrúa-UNAM, 1989.

ZWEIG, Stefan, ***Fouche***, 7o. edición, Epoca, México, 1993.

B. INFORMATICAS

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/debates/1vi/uno/941124/deb49.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/debates/1vi/uno/941124/deb50.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/2.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/3.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/4.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/5.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/6.htm>

<http://www1.cddhcu.gob.mx/refley/116/7.htm>

C. HEMEROGRAFIA

ARAGON REYES, Manuel, ***El Control Parlamentario como Control Político***, Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como Investigador de las Ciencias Jurídicas, T. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1988.

-----, ***La Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del Control Jurisdiccional***, Revista Española de Derecho Constitucional, No. 17, Año 6, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Mayo-Agosto, 1986.

- ARTEAGA NAVA, Elisur, ***Breves Reflexiones sobre las Penas en el Juicio Político***, Alegatos No. 18, México, Mayo-Agosto, 1991, pp. 71 y 72.
- BARRAGAN, José, ***El Presidente Mexicano y el Sistema de Responsabilidades al que está sujeto***, Revista Jurídica Jalisciense, Año I, No. 1, Septiembre-Diciembre, México, 1991.
- BUNSTER, Alvaro, ***Responsabilidad Penal***, Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z), 7o. edición, Porrúa-UNAM, México, 1994.
- FERNANDEZ FARIÑA, Federico, ***Responsabilidad Política***, Revista Mexicana de Justicia No. 3, Vol V, México, Julio - Septiembre de 1987.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, ***Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano***, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 12, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo, ***¿Existe realmente una muralla entre el Derecho Mexicano y el Norteamericano?***, Perspectivas Actuales del Derecho (Compiladores: Víctor Blanco, et al.), ITAM, México, 1991.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, ***Responsabilidad Civil***, Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z), 7o. edición, Porrúa-UNAM, México, 1994.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, ***Bases Constitucionales de las Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales***, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No. 10, Toluca, México, Octubre-Diciembre, 1990.
- - - - -, ***La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano***, Anuario Jurídico XI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1984.
- HARO BELCHEZ, Guillermo, ***Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y Municipios***, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No. 10, México, Octubre-Diciembre, 1990.
- LINZ, Juan J., ***Los Riesgos del Presidencialismo***, Crónica Legislativa, Año V, Nueva Epoca, No. 7, México, Febrero-Marzo, 1996.
- LUCERO ESPINOZA, Manuel, ***Precedentes Jurisdiccionales sobre las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la***

Federación y del Distrito Federal, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, No. 10, Toluca, México, Octubre-Diciembre, 1990.

LVII LEGISLATURA, Cámara de Diputados, **Acuerdo Parlamentario para la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados**, aprobado el 4 de septiembre de 1997.

-----, Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, **Resolución de la Subcomisión de Examen Previo por la que se dictamina las denuncias de Juicio Político en contra de Roberto Madrazo Pintado, Gobernador del Estado de Tabasco**, 14 de abril de 1998.

MARQUEZ PIÑERO, Rafael, **La Responsabilidad Penal a la luz de la Reforma de 1994**, PEMEX-LEX No. 85-86, México, Julio-Agosto de 1995.

MIGUEZ GONZALEZ, Santiago, **La Transición a la Democracia en México. Una Aproximación**, Revista de Estudios Políticos No. 69, Nueva Epoca, Madrid, Julio-Septiembre, 1990.

MUÑOZ LEDO, Porfirio, **Respuesta al Tercer Informe de Gobierno**, Sesión del Congreso General para la Apertura del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer año de ejercicio de la LVII Legislatura, 1o. de Septiembre, 1997.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, **Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, México, Julio-Septiembre, 1987.

-----, **Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas al Título X, Libro Segundo del Código Penal**, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, México, Julio-Septiembre, 1987.

-----, **Exposición de Motivos de la Reforma al Título IV Constitucional**, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, México, Julio-Septiembre, 1987.

PROPUESTA. Semanario de Difusión y Comunicación del PRD, Año 2, No. 29, 17 de julio de 1997.

REVENGA SANCHEZ, Miguel, *Función Jurisdiccional y Control Político. ¿Hacia una Responsabilidad Política del Juez?*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 10, No. 29, Madrid, Mayo-Agosto, 1990.

REYES TAYABAS, Jorge, *Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos*, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, México, Julio-Septiembre, 1987.

SANCHEZ MEDAL, Ramón, *Responsabilidad Civil*, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, No. 3, Julio-Septiembre, 1987.

SANCHEZ RUIZ, Salomón, *Constitución y Transición: Los Impactos del Derecho en la Transformación Democrática de México*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Presidencial en la Evolución Política de México*, Revista Jurídica Jalisciense, Año I, No. 1, Septiembre-Diciembre, 1991.

D. LEGISLACION

Bill of Rights del 13 de febrero de 1689.

Carta Magna de Juan sin Tierra

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal

Constitución de la Nación Argentina

Constitución de la República de Sudáfrica

Constitución de la República de Venezuela

Constitución de la República Italiana

Constitución de los Estados Unidos de América

Constitución del Japón

Constitución Española de 1978

Constitución Federal de Confederación Suiza

Constitución Política de Baja California

Constitución Política de Baja California Sur

Constitución Política de Colombia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Constitución Política del Estado de Campeche

Constitución Política del Estado de Chiapas

Constitución Política del Estado de Chihuahua

Constitución Política del Estado de Durango

Constitución Política del Estado de Guanajuato

Constitución Política del Estado de Guerrero

Constitución Política del Estado de Hidalgo

Constitución Política del Estado de Jalisco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

Ley Orgánica del Congreso de la Unión

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República.