



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

**“EFICACIA DE LA RESOLUCIÓN DERIVADA DE LA DECLARACIÓN DE
PROCEDENCIA Y MOMENTO EN EL CUAL DEBE REMOVERSE LA
PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL SERVIDOR PÚBLICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

RENATO ERASMO HERNÁNDEZ PLASCENCIA

ASESOR: LIC. MARICRUZ JIMÉNEZ TREJO

FECHA: MAYO DE 2007





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.

AGRADECIMIENTOS:

A DIOS:

Por todas las bendiciones recibidas

A MIS PADRES:

Por darme la vida, por todo su apoyo, por que mis logros son de ustedes y para ustedes; gracias MAMÁ por ser mi INSPIRACIÓN.

A MIS HERMANOS:

Cesar, Ericka y Juan, porque sin ustedes no lo hubiera logrado, por todo su apoyo y por toda la vida compartida, porque el mejor homenaje que puedo hacerles a ustedes y a mis padres por su sacrificio es esto, siéntanlo igualmente suyo; va por ustedes y va por ellos.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FES ACATLÁN:

Porque me abrió las puertas, me permitió formar parte de su grandeza y descubrir que ser Universitario es el más grande orgullo que puedo sentir, sin duda mi ALMA MATTER.

A TODOS MIS MAESTROS Y HONORABLE SINODO:

Por todas las enseñanzas, las experiencias y consejos recibidos, por dedicarme su valioso tiempo para ayudarme a la preparación de este trabajo, no hay más que decir, sinceramente GRACIAS.

A MIS AMIGOS:

Creo que no es necesario mencionarlos, pues todos y cada uno de ellos saben quienes son y no me queda más que agradecerles por todas las vivencias en mis épocas estudiantiles, tanto en CCH, como en la FES ACATLÁN, por tener confianza en mí, por crecer juntos, pero sobre todo estar siempre a mi lado, brindándome su apoyo, no existe ningún tipo de palabra para expresarles toda mi gratitud.

ÍNDICE

"EFICACIA DE LA RESOLUCIÓN DERIVADA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y MOMENTO EN EL CUAL DEBE REMOVERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL SERVIDOR PÚBLICO"

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
1.-CONCEPTOS HISTÓRICOS	
<i>Nociones Preliminares</i>	3
1.1.- <i>El Fuero</i>	4
1.2.- <i>Los Tipos de Fuero</i> <i>(Inmunidad o Irresponsabilidad Jurídica y la No Procesabilidad)</i>	5
1.3.- <i>Origen e Historia del Fuero Constitucional</i>	13
1.4.- <i>La Inviolabilidad de la Constitución</i>	15
CAPÍTULO II	
2.- LA DEMOCRACIA Y LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES	
<i>Nociones Preliminares</i>	17
2.1.- <i>La Democracia</i>	18
2.2.- <i>Grecia</i>	25
2.3.- <i>John Locke</i>	31
2.4.- <i>Montesquieu</i>	35
CAPÍTULO III	
3.- FUNCIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO	
<i>Nociones Preliminares</i>	40
3.1.- <i>Los Poderes en México</i>	41
3.2.- <i>El Poder Ejecutivo Federal y sus atribuciones Constitucionales</i>	44
3.3.- <i>El Poder Judicial de la Federación y sus atribuciones Constitucionales</i>	48

3.4.- El Poder Legislativo Federal y sus atribuciones Constitucionales	59
--	----

CAPÍTULO IV

4.-ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA DETERMINAR LA EFICACIA DE SU RESOLUCIÓN Y ELMOMENTO EN EL CUAL DEBE SER REMOVIDA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO

<i>Nociones Preliminares</i>	73
4.1.- <i>El Servicio Público</i>	74
4.2.- <i>El Servidor Público</i>	75
4.3.- <i>El Acto de Autoridad</i>	80
4.4.- <i>La Autoridad Responsable</i>	86
4.5.- <i>La Declaración de Procedencia y Derecho Comparado con respecto a este procedimiento en Seis Países Americanos (Juicio de Procedencia o Desafuero)</i>	90
4.6.- <i>Inviolabilidad de los servidores públicos</i>	104
4.7.- <i>Quiénes gozan de protección Constitucional</i>	106
4.8.- <i>Supuestos Jurídicos para la Declaración de Procedencia</i>	107
4.9.- <i>Análisis del Procedimiento en base a la Legislación Vigente Aplicable</i>	109
4.10.- <i>Efectos Jurídicos de la Declaración de Procedencia</i>	111
4.11.- <i>Inadmisión de recursos contra la Declaración de Procedencia</i>	112
4.12.- <i>Sanciones</i>	113
4.13.- <i>Eficacia de la Resolución derivada de la Declaración de Procedencia y momento en el cual debe removerse la Protección Constitucional del Servidor Público</i>	114

CONCLUSIONES	119
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	122
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende plasmar un estudio realizado acerca de la Declaración de Procedencia comúnmente llamado o conocido con el nombre de "juicio de desafuero" que se abarca desde sus perspectivas más generales, hasta llegar a indagar los puntos más esenciales y específicos que conlleva dicho procedimiento, pues creemos que es de menester importancia conocer aquellos procedimientos constitucionales que se llevan a cabo ante Órganos de Poder del Estado que, por su naturaleza y por estar así descritos en nuestra norma suprema, no son competencia en un primer acto de los Tribunales que la Federación a erigido para tal efecto.

Para iniciar el tema, sin lugar a dudas, creemos que es de vital importancia tomar como punto de partida para esta investigación los conceptos más generales relativos al tema como Fuero, su acepción, de que consta, así como la diferencia entre Declaración de Procedencia y Juicio Político, ver que es la Democracia, estudiar un poco de historia de la misma y de igual modo la Teoría de la División de Poderes, ya que ésta en específico, nos dará el preámbulo para entender de un modo genérico cuales son todas y cada una de las actuaciones en sentido formal que son atribuidas a cada uno de los tres entes en que descansa el Poder según la teoría tradicionalista en cuestión.

Así, podemos ver que tenemos una división tripartita en el Estado Mexicano y para aterrizar en el plano que nos incumbe y tomando como marco jurídico de apoyo nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos en un primer plano al Poder Ejecutivo (que es representado por el Presidente de la República) que es el encargado básicamente de ejecutar y sancionar las leyes que expide el Congreso General vigilando su exacto cumplimiento.

En un segundo plano, tenemos a el Poder Judicial de la Federación (representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que es el encargado de la Administración de Justicia y cumplimiento de la Ley, imponiendo sanciones a aquellos que la infringen para mantener el Orden Jurídico y la paz social.

Y, en tercer plano se encuentra el Poder Legislativo Federal (representado por el Congreso General) que, según la teoría que hemos mencionado, es el encargado de realizar el procedimiento mediante el cual se crea la ley y, retomando nuestro marco jurídico de referencia, es ante este donde se lleva a cabo el procedimiento constitucional que para esta ocasión es nuestro tema de estudio.

Para poder entender la importancia que tienen los puntos antes expuestos, debemos ser concientes de que nuestra Carta Magna da a aquellos poderes ciertas atribuciones que podemos encontrar en el texto legal del documento citado, a través de una descripción capitulada de preceptos que encuadran una serie de facultades expresas que la misma les otorga de manera formal para la realización de los fines del Estado.

Asimismo, cabe resaltar que además de las atribuciones que expresamente otorga la Constitución a dichos poderes, también tienen facultades de Hecho que realizan en un sentido material que también les otorga la misma ley que, aunque no siendo su función determinante para la cual fueron creados o destinados les da la posibilidad de asumir funciones muy específicas de alguno de los otros poderes pero solo en la medida y forma en que la misma Constitución lo contempla.

Retomando la materia que nos incumbe por ser donde se desarrolla la Declaración de Procedencia, el poder Legislativo Federal, además de las facultades mencionadas, tiene la posibilidad de realizar y llevar a cabo procedimientos constitucionales en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos que gozan de protección constitucional solo en las hipótesis jurídicas aplicables al efecto, fungiendo con una función jurisdiccional declarativa, con sus respectivas modalidades, con supuestos específicos y con una normatividad que para su cumplimiento a tenido a bien expedir el mismo Congreso para así cumplir con esta tarea que, en su momento este hace las veces de Jurado de Procedencia y otras tantas como Jurado de sentencia, dependiendo el procedimiento, lo que lo lleva a toda una actuación jurisdiccional que en nuestro tema culmina con una declaración que tiene como finalidad quitar o no la protección constitucional de la que goza el servidor público para quedar sujeto a un procedimiento ulterior sin prejuzgar acerca de su culpabilidad en la conducta que se le imputa.

Creemos que un análisis jurídico de la Declaración de Procedencia puede ayudar al lector a comprender la naturaleza jurídica del procedimiento, además de retomar un poco de historia, conceptos como se cito anteriormente, ver que es un servidor público, cual es su función, autores que hablan del tema, etcétera, conceptos y temas que se verán a lo largo de la investigación y que es muy importante su comprensión, se desentraña el porque y como de este procedimiento, contra quien se hace efectivo, en que supuestos, quienes están sometidos a este régimen especial, en fin, preceptos que esperamos al final de la presente investigación den herramienta para saber más de estas instancias constitucionales, su regulación específicamente definida, poder analizar en base a todos los elementos que se plasman en la misma acerca de un tema tan controversial como en su momento lo fue la Declaración de Procedencia seguida ante el entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador para determinar la eficacia jurídica de la resolución derivada del mismo, así como puntualizar a nuestro parecer cual es el momento idóneo para remover esa protección tan mencionada, porque creemos firmemente que las instituciones jurídicas, así como os procedimientos constitucionales antes citados, deben respetarse, deben realmente consagrarse como mecanismos eficaces para la rendición de cuentas por parte de las autoridades en base al Estado de Derecho que se promueve en el Estado Mexicano, y no ser utilizados como medios para eliminar adversarios políticos de una contienda y más aún, que las actuaciones de las Instituciones Jurídicas tengan congruencia y no se presten o pretendan fungir como mecanismos legales utilizados para lograr fines totalmente opuestos a la legalidad, eficacia y justicia a que atiende el Derecho como doctrina jurídica, y más allá, que este estudio sirva como apoyo para todo aquel que se inicia como jurista y mejor aún, que le ayude a desarrollar e incrementar su visión fomentando siempre el análisis, el estudio y el razonamiento lógico-jurídico que debe caracterizar en definitiva a el Abogado Moderno.

1.-CONCEPTOS HISTÓRICOS

NOCIONES PRELIMINARES

En el presente capítulo, analizaremos el concepto genérico de lo que la legislación actual plasma en sus diferentes normativas para poder entender lo que define al “Fuero Constitucional”, así como sus dos concepciones particulares que la componen, vertientes que nos reflejan dos facultades que protegen al servidor público siempre en el ejercicio de sus funciones.

También se verá un poco de historia con relación a su naturaleza jurídica, sus orígenes y lo que se entendía antes por este concepto, a que se situaciones se aplicaba y cual fue un poco de su devenir jurídico.

Como último punto, también se plasmarán las disposiciones jurídicas actuales en que se deposita dicho precepto, todo en base a la normativa vigente de nuestro país, y por consiguiente, y por eso igual de importante, resaltar la supremacía e inviolabilidad de nuestra carta magna, punto medular de la aplicación de todas sus normas para su cumplimiento, todo esto es, desde luego, para aterrizar en un punto claro y más aún, clave, para el entendimiento de este tema, que tiene especial importancia por su relevancia jurídica y por que es la materia principal del presente trabajo.

1.1.-EL FUERO

CONCEPCIÓN DE FUERO CONSTITUCIONAL

Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida para tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización seriere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Ninguna autoridad podrá ejecutar Mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.¹

Este conjunto de ideas que diversas legislaciones nos describen (artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Congreso General, por ejemplo)y que algunos llaman “privilegios” son lo que aquí en México podríamos entender o conceptualizar como el “Fuero Constitucional”.

1.2.-LOS TIPOS DE FUERO

¹ AVISO LEGAL. Noviembre 2000. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Al Hablar del fuero constitucional la doctrina jurídica hace una diferencia significativa y lo divide en 2 características fundamentales que son:

**LA NO PROCESABILIDAD (inmunidad parlamentaria) y,*

**LA INMUNIDAD O IRRESPONSABILIDAD JURÍDICA (inviolabilidad parlamentaria)*

Conceptos que, para su mayor comprensión se describen a continuación:

A).-LA NO PROCESABILIDAD (inmunidad parlamentaria)

*De acuerdo con la Real Academia Española, el término inmunidad proviene del latín *immunitas*, -atis que, unida a la palabra *parlamentaria*, significa aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea).²*

*El antecedente histórico de la inmunidad parlamentaria lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XV, pero jurídicamente apareció en el siglo XVII, denominándosele *Freedom from arrest*. Esta figura consistía en que los parlamentarios no podían ser arrestados por la comisión de un delito de tipo civil con pena de prisión por deudas civiles. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso esta protección se extendía hacia su familia y sus servidores. La inmunidad parlamentaria inglesa quedó abolida, como privilegio, cuando la prisión por delitos civiles desapareció en 1838. Por esta razón, el ordenamiento inglés ya no la contempla en la actualidad.*

*En Francia, la inmunidad parlamentaria se gestó en la época de la Revolución francesa de 1789, difundándose durante el siglo XIX por toda Europa. En este país surgió jurídicamente con el Decreto del 26 de junio de 1790, el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de *inviolabilité*, refiriéndose a la inmunidad sólo que con un vocablo distinto. Posteriormente la Ley 1317 de junio de 1791, en sus artículos 51 y 53 la reguló. La Constitución francesa de 1791 regulaba a la inmunidad señalando, que ésta consistía en no llevar a cabo detenciones y procesamientos, pero en materia criminal, salvo en los casos de flagrante delito y con la posibilidad de ser levantada con autorización de la Cámara respectiva. Con lo cual, se trataba de una protección jurídica procesal de tipo penal.*

En España, la inmunidad parlamentaria tiene como antecedentes el Decreto de 24 de septiembre de 1810, así como el Reglamento del 24 de noviembre del mismo año, con la característica de imitar el modelo francés de 1790, ya que la inmunidad consistía en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés. Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128. Posteriormente todos los estatutos jurídicos de la institución representativa española la regularon.

La inmunidad parlamentaria siempre ha estado presente en toda institución representativa o parlamentaria, tanto en el Estado liberal, el Estado de derecho, el Estado social de derecho y, en la actualidad, en el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo, pero con características muy distintas.

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Editorial Porrúa, México, 2002.

La inmunidad parlamentaria es un privilegio de los parlamentarios (diputados y senadores), que consiste en aquella protección, de carácter procesal, que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito.³

En algunos ordenamientos jurídicos, por la proximidad que existe entre la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria como privilegios parlamentarios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al transgredir ciertas esferas de protección que proporciona la inviolabilidad se haría necesario que procediera la protección procesal o inmunidad parlamentaria. Por lo anterior, creemos necesario señalar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras. La inviolabilidad es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria, mientras que la inmunidad es una protección procesal. Sin embargo, el objeto de estas dos figuras parlamentarias es garantizar la libertad del parlamentario (diputado y senador) en el ejercicio de la función parlamentaria, evitando que, con pretexto de acusación de un delito cometido por un parlamentario, se halle escondido un móvil político o partidista.

La inmunidad parlamentaria tiene su excepción, que consiste en que se podrá detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido cometiendo o realizando un acto sancionado por las leyes penales.

En el ámbito parlamentario de otros países, tenemos que en Inglaterra ya no existe la protección procesal para los parlamentarios. Mientras que en otros, durante el encargo parlamentario, e inclusive después de concluido éste, se les protege procesalmente como es el caso de Venezuela y Perú. En caso de acusación, se requiere de la declaración de la Cámara, Dicta o Asamblea, respectiva para que se proceda penalmente contra el parlamentario. En Francia, en la actualidad, ésta continúa con los mismos postulados del siglo XVIII, así la Constitución francesa de 1958 vigente la regula en su artículo 26, señalando "que ningún miembro del parlamento podrá, durante el periodo de sesiones, ser perseguido o detenido por causa criminal salvo con la autorización de la Cámara respectiva, excepto en caso de flagrante delito".

En Suiza, se ha dado no sólo la inquietud de regular la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria, sino también la de regular la actividad política extra parlamentaria del diputado. Así, el ordenamiento suizo contempla tres figuras: la inviolabilidad, la inmunidad y la irresponsabilidad relativa. Esta última consiste en proteger todas aquellas actuaciones políticas del parlamentario, que se deriven de su función representativa y se realicen fuera del recinto parlamentario.

En Italia, la Constitución de 1948 vigente, en su artículo 68, señala que es necesaria la autorización de la Cámara respectiva, para procesar a un parlamentario. Prohibiendo la detención o arresto, excepto en los casos de flagrante delito. Por último, actualmente en España la Constitución de 1978 vigente, en el artículo 71.2, señala que los diputados y los senadores, durante el periodo de su mandato, gozarán de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. Asimismo, no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva (Senado y Congreso de los Diputados). Por último, todos los ordenamientos constitucionales vigentes, tanto europeos como latinoamericanos, regulan a la inmunidad parlamentaria, pero señalan que ésta no

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Op. Cit.

operará en los casos de "delito flagrante" o "flagrante delito", no importando que el régimen de gobierno sea el parlamentario, presidencial o directorial.

El primer antecedente que tiene influencia sobre la legislación de México, en relación con la inmunidad parlamentaria, es el de la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 128, segunda parte, señala que las causas criminales contra diputados serán juzgadas por el tribunal de las Cortes (unicameral).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, únicamente hacía referencia a la protección por las opiniones manifestadas, es decir, a la inviolabilidad parlamentaria. La primera regulación sobre inmunidad parlamentaria en el México independiente, son las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, que protegía a los senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

El 23 de febrero de 1856 se expidió un decreto que otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos se establecía que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso, si el Congreso se declaraba por retirar la inmunidad parlamentaria se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios.

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró inicialmente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas y después se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, que contempla en forma expresa a la protección procesal o "fuero constitucional" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

En México a este vocablo doctrinalmente se le conoce como inmunidad parlamentaria, pero no así en el texto constitucional de 1917 vigente, ya que su artículo 61 emplea el término fuero constitucional, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, mientras otros artículos constitucionales hacen referencia a la declaración de procedencia, considerada esta última como la forma o procedimiento para superar la inmunidad parlamentaria o procesal en materia penal (art. 111 Constitucional).⁴

El procedimiento para someter a un parlamentario a la jurisdicción de tribunales ordinarios en materia penal, a grandes rasgos, es el siguiente: Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar acusación ante la Cámara de Diputados y está, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no a proceder sobre el inculpado. Si dicha resolución es negativa, la protección procesal continuará en tanto dure el mandato parlamentario de diputado o senador pero, una vez que haya concluido el cargo del representante popular se podrá seguir el proceso penal.

Si la declaración de procedencia es afirmativa, la protección procesal cesará quedando el parlamentario separado de su cargo en tanto esté sujeto al proceso penal. Y si dicho proceso termina con una sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función como diputado o senador, según sea el caso.

⁴ CARBAJAL, Juan Alberto. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa, México, 2000.

Con lo cual en México los parlamentarios están sujetos a un procedimiento de desafuero o declaración de procedencia, considerada como el mecanismo constitucional para separar al parlamentario de sus funciones y ponerlo a disposición de las autoridades penales. Lo anterior en relación con los artículos 108 párrafo primero, 109, fracción II y párrafo último así como el artículo 111, párrafos primero al tercero, sexto y séptimo constitucionales. En el procedimiento de declaración de procedencia, interviene únicamente la Cámara de Diputados, que por una resolución de mayoría absoluta de los miembros presentes, esto es más del 50 por ciento, determinará si ha de procederse o no contra el inculpado. Sin embargo, dicho procedimiento no será necesario si existe una solicitud de licencia o si ya la tiene propiamente el diputado o senador, ya que se considera que el parlamentario se encuentra separado de su cargo por lo mismo no tiene inmunidad o protección procesal (art. 112 constitucional), (Lo anterior con el art. 12 de la LOCG)⁵. Por último es importante mencionar que la inmunidad contemplada en el artículo 61 y 111 constitucionales se aplican de igual forma a los secretarios de estado y a otros funcionarios públicos, así como a ciertos miembros del Poder Judicial y no solo a los parlamentarios, es decir, que esta figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y del Judicial. Por esta razón podríamos afirmar que se trata de mantener el equilibrio entre estos tres, a pesar de ser un sistema en donde predomina el primero sobre los otros dos.

B).-INMUNIDAD O IRRESPONSABILIDAD JURÍDICA (inviolabilidad parlamentaria)

El término inviolabilidad proviene del latín inviolabilis, que significa "no se puede violar"⁶. Mientras que parlamentaria a lo relativo al parlamento.

En el contexto del derecho parlamentario, se considera la inviolabilidad como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador.⁷

El primer antecedente de inviolabilidad parlamentaria lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XVI, con el parlamentario inglés Peter Wentworth, pero es hasta el siglo XVII, después del caso William Williams, líder de la Cámara de los Comunes, cuando se consagró jurídicamente en el Bill of Rihts de 1689, con el término freedom of spech. Este privilegio parlamentario consistía, desde entonces, en la protección personal del parlamentario, en relación con las manifestaciones realizadas en sus discursos y debates dentro y fuera del parlamento.

En Estados Unidos de América, con la influencia inglesa, el artículo 1, sección VI, de la constitución de 1787 vigente se refiere tanto en la inmunidad como a la inviolabilidad. En cuanto a la segunda, señala que no se "podrá pedir cuentas en otro sitio por discurso sostenido en el seno de sus respectivas cámaras".

Francia, aunque no fue el primero, ha sido el modelo de varios sistemas constitucionales modernos. En este país el precedente de la inviolabilidad data del 23 de junio de 1789, ya que en la Asamblea Nacional, en una resolución, reconoció que los diputados eran inviolables durante y después de la legislatura, por proposiciones, informes, opiniones o

⁵ . CARBAJAL, Juan Alberto. Op. Cit.

⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit.

⁷ CARBAJAL, Juan Alberto. Op. Cit.

discursos, considerando a quien transgrediese dicha protección como traidor a la nación y culpable de un delito capital.

La inviolabilidad parlamentaria es una característica de las instituciones representativas, que se desenvuelven en un contexto democrático. La misma no debe ser considerada en sentido formalista y limitativo, es decir, referente exclusivamente a la protección sustantiva en el recinto parlamentario, sino observarse con un criterio amplio, o sea, entendiendo por actividad parlamentaria a todo acto vinculado con el ejercicio de la función del representante de una determinada corriente de opinión, que tenga relación con el mandato legislativo dentro y fuera de las cámaras esté o no reglamentariamente contemplado el acto.⁸ De tal forma, las opiniones de los parlamentarios, manifestadas en este amplio ámbito funcional, se entenderán lícitas y jurídicas.

Quien interprete en un sentido formalista y, por consiguiente, limitativo a la protección sobre las opiniones manifestadas por los parlamentarios, es decir, a la inviolabilidad parlamentaria caería en el exceso de censurar las opiniones expresadas ante los medios de comunicación (prensa, radio, televisión) aunque éstas se hubiesen pronunciado sobre un asunto que sea tratado por el Congreso, parlamento o Asamblea; siendo que estas opiniones las avalaría si fueren pronunciadas en la sesión de la Cámara. Tampoco la protección sobre las opiniones manifestadas por los parlamentarios debe ser limitada, ya que esto significaría tanto como permitir la impunidad a los parlamentarios, no en uso de su libertad de expresión como parlamentarios, sino rayando en el abuso del derecho que les confiere el cargo del parlamentario, por eso no se puede interpretar que la prerrogativa cubra opiniones no relacionadas con la función parlamentaria; por ejemplo, la injuria, la difamación o la calumnia.

La finalidad de este privilegio parlamentario, sin duda alguna, es asegurar la libertad de expresión en el ejercicio de las funciones parlamentarias, no únicamente la legislativa, sino también la de control sobre gobierno, la electoral, la presupuestaria, etcétera.⁹

En el ámbito parlamentario de otros países, los textos legales respecto de la inviolabilidad coinciden en los siguientes puntos:

- 1. En cuanto al tiempo de duración, ya que es permanente en tanto se tenga la calidad de parlamentario.*
- 2. En lo referente a los actos específicos de la actuación parlamentaria, es decir, lo que dicen o hacen en el ejercicio de su función.*

Tomando las consideraciones anteriores, Gómez Benítez distingue dos sistemas que se diferencian por el ámbito de protección parlamentaria, el primero, restringe la protección a las manifestaciones de opinión realizadas en actos parlamentarios y en las correspondientes sedes, como ocurre en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Gran Bretaña y Estados Unidos.

El segundo, en aquellos países en donde no se restringe temporal ni espacialmente el ámbito de inviolabilidad, sino que la protección trasciende a toda manifestación de opinión realizada en el ejercicio de la función parlamentaria; por ejemplo, en Francia e Italia.

⁸ CARBAJAL, Juan Alberto. Op. Cit.

⁹ BARRAGÁN, José. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, México, 1984.

La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128, contempló la inviolabilidad de los diputados por las opiniones. Esta Constitución ha tenido gran influencia en el constitucionalismo mexicano y en general, en el latinoamericano. Muestra de ello, es que sirvió, de modelo para elaborar la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que, en el artículo 42 consagró la protección a los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo. Disposición que paso en los mismos términos y se consagró en la Constitución de 1857, sin embargo, la diferencia radicó en la supresión de la Cámara de Senadores, diferencia que desapareció con las reformas de 1874.

El texto original de la Constitución Mexicana de 1917, así como la actual, en su artículo 61 establece la protección a los diputados y senadores por las opciones manifestadas en el desempeño de sus cargos, así como en el artículo 12 de la LOCG(Ley Orgánica del Congreso General).

**Irresponsabilidades por las opiniones:*

El término irresponsabilidad, de acuerdo con la Real Academia Española, significa impunidad que resulta de no residencial a los que son responsables. Mientras que la palabra opiniones hace referencia a aquellos dictámenes, juicios o pareceres que se forman de cosas cuestionables.

En México la Constitución de 1824, en su artículo 42, consagró que los parlamentarios estarían protegidos por las opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, es decir, que éstos serían irresponsables por la emisión de dictámenes, juicios o pareceres que se formasen de cosas cuestionables. Asimismo, la Constitución de 1857 (sólo los diputados, ya en 1874 también los senadores); el texto original y el actual de la Constitución mexicana de 1917 vigente (art. 61, primer párrafo), han señalado que los diputados y senadores tienen protección por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, no pudiendo jamás ser reconvenidos o enjuiciados por las mismas, con lo cual son irresponsables en este supuesto, además, a partir de una reforma de 1977, el presidente de cada Cámara velará por su respeto. Lo anterior se encuentra también en relación con el artículo 109, fracción I, de la Constitución vigente, ya que no procederá juicio político por la mera expresión de las ideas, así como con los artículos 12, 13 y 14 de la LOCG, el primero, transcribe lo dispuesto por el artículo 61 constitucional, pero añade a otras personas (el presidente del Congreso y el de la Comisión Permanente), que velarán también por el respecto de la inviolabilidad. Lo anterior, se encuentra en relación con los artículos 61 y 109 constitucionales, el 105 y 107 del RGICG y con el 350 del Código Penal.

Después de haber analizado estas figuras, se transcriben los artículos referentes a lo que es el Fuero Constitucional y las 2 subdivisiones de éste, en las cuales lo clasifica la doctrina jurídica (LA NO PROCESABILIDAD o inmunidad parlamentaria y LA INMUNIDAD O IRRESPONSABILIDAD JURÍDICA o también llamada inviolabilidad parlamentaria) acogidas por nuestra Legislación:

De la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS se transcribe el siguiente artículo:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...

TITULO TERCERO

CAPITULO II

SECCIÓN I

DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO

...ARTICULO 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar..."

De la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se transcriben los siguientes artículos:

*“LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TITULO PRIMERO*

DEL CONGRESO GENERAL

...ARTICULO 11.-

1.- Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3.- Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

ARTICULO 12.-

1.- Los recintos del Congreso de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública esta impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

2.- El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización seriere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto..."

1.3. ORIGEN E HISTORIA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Los Fueros, Origen de las Libertades del Pueblo Vasco.

Se suele utilizar el término *Fuero* para designar las cartas de fundación de ciudades y villas. Estas cartas tenían como objetivo el concentrar familias en lugares determinados y en ellas se solían recoger privilegios y exenciones. Pero cuando hablamos de *Fueros* y los relacionamos con las Provincias Vascas y Navarra, no nos estamos refiriendo a normas de carácter local sino a unas leyes de tipo general, que estos territorios se dieron a sí mismos, en un momento histórico en el que gozaban de gran autonomía.

Estos *fueros* estaban compuestos por un conjunto de normas, tanto de Derecho público como de Derecho privado, que servían para regular la administración de las Provincias Vascas y de Navarra. El origen de estos *Fueros* fue consuetudinario, se formaron por el cúmulo de usos y costumbres que obedecían a una peculiar forma de pensar y sentir.

Quizá una de sus principales características sea la de su flexibilidad para adaptarse a distintas situaciones por las que atraviesa la sociedad. Como ha señalado algún autor: "El *fuero* no nace de súbito como las constituciones; es elaborado progresivamente, su fundamentación es la propia naturaleza histórica. Por ello, las formulaciones forales no pueden descartarse en razón de su insuficiencia; están continuamente naciendo y renovándose, y no encuentran justificación última en otras formulaciones anteriores. Por tanto cada formulación es un hito en su elaboración total."¹⁰

Se ha relacionado en muchas ocasiones el término *Fuero* con el término *privilegio*. Pero debemos afirmar que estos términos en nada se parecen. Los *Fueros* no encuentran su origen en una autoridad prepotente, sino en la repetida forma de actuar de una comunidad. Para que una comunidad pueda elaborar estos *Fueros* es necesario que sea autónoma, es decir, que pueda darse a sí misma un ordenamiento jurídico suficiente con el cual desarrollar todas sus actividades. Cabría entonces definir a los *Fueros* no como una "gratía", sino como un "ius". Estos principios, defendidos por otra parte en las obras de reconocidos juristas, han sido mencionados por Javier Pérez Arraiz en la obra "El Concierto Económico, Evolución, Caracteres y Fundamentos de la Financiación Vasca" publicada por el Instituto Vasco de Administración Pública en 1992. Así pues, se puede afirmar que los *Fueros* son una notable peculiaridad del País Vasco. Cada uno de sus territorios (Bizkaia, Alava, Gipuzkoa y Navarra, en el Estado español; Benabarre, Laburdi y Zuberoa, en el Estado francés) ha vivido su propia historia y, consiguientemente, ha formado su propio Derecho, con ciertas similitudes y formas comunes. En esencia, el sistema jurídico que hoy conocemos como *Fueros* tenía como base las juntas vecinales, que se hacían representar en las Juntas Generales, órgano supremo de gobierno de cada territorio.¹¹

En el caso de Bizkaia, éstas se celebraban en en la Casa de Juntas de Gernika, junto al roble milenario que desde el siglo XV es símbolo de las libertades del pueblo vasco. Los tres territorios que conforman la Comunidad Autónoma Vasca (Bizkaia, Gipuzkoa y Alava), que entraron en la historia con tales nombres en el transcurso del siglo VIII, fueron incorporadas a la Corona de Castilla a partir del año 1200 conservando sus instituciones tradicionales.

¹⁰ BIZKAIKO BATZAR, Nagusiak. Juntas Generales de Bizkaia, 1999-2005.
www.jjgbizkaia.net

¹¹ Ibidem.

De esta manera, los reyes o señores juraban acatamiento a los Fueros y reconocían a estas comunidades sus derechos de zona franca, exenta de impuestos a la corona, la liberación del ejercicio de las armas (salvo en defensa de su propio territorio) y el respeto a su libre organización interna. A lo largo del siglo XIX, entre eliminaciones parciales y restauraciones incompletas, el pueblo vasco fue perdiendo las peculiaridades que le habían caracterizado, culminando este proceso con las derrotas militares que supusieron las tres guerras carlistas. Así, mediante una ley del 21 de julio de 1876 los Fueros quedaban derogados. Sólo una parte se mantuvo, aunque modificada, bajo la forma de "Contratos" o "Conciertos Económicos", en los que se establecían las relaciones en el orden tributario y de financiación de servicios. Sesenta años después de esta abolición, el 1 de octubre de 1936, las Cortes Republicanas aprobaron un Estatuto de Autonomía que hizo posible el primer Gobierno Vasco. Dado que este acontecimiento se produjo en plena guerra civil, su gestión quedó limitada a la zona no ocupada por las tropas rebeldes. La llegada de la democracia al Estado español dio lugar al Estatuto de Autonomía de Gernika, aprobado en referéndum en 1979 y en el que el Pueblo Vasco, como expresión de su nacionalidad y para acceder a su autogobierno, se constituyó en Comunidad Autónoma. Esta norma institucional básica recoge, entre otras cuestiones, las competencias exclusivas del País Vasco.¹²

1.4.-LA INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

¹² BIZKAIKO BATZAR, Nagusiak. Op. Cit.

Hay dos principios básicos que debemos tener siempre presentes cuando vamos a analizar temas relativos a la Constitución.

**PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA E INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.*

Dos importantes principios confieren validez a la Constitución mexicana, uno es el de Supremacía, el cual esta contenido en el artículo 133, y establece que las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, así como los Tratados Internacionales, constituyen ley suprema en toda la República. De lo anterior, se desprende que la Constitución es la ley suprema del país, y que tanto las leyes del Congreso como los Tratados Internacionales están sujetos a ésta, según el constituyente, serán también ley suprema mientras no contradigan a la Constitución.¹³

A continuación se transcribe el mencionado precepto constitucional:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...

TITULO SÉPTIMO

PREVENCIONES GENERALES

...ARTICULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados”...

El otro principio es el de Inviolabilidad. Esta postulado en el artículo 136, y establece que la ley no perderá su fuerza y vigor, aun cuando alguna rebelión llegara a interrumpir su vigencia. En caso de que por un trastorno público se estableciera un gobierno contrario a los fines que persigue este documento, tan pronto como el pueblo recobre su libertad se restablece la vigencia de la ley, y con arreglo tanto a ella como a las leyes que con su apoyo se hubieren expedido con anterioridad, se juzgará a los miembros del gobierno emanado de la rebelión y a los que hubieren cooperado a que se implantara. Lo anterior permite observar que la Constitución es inviolable, porque ni su contenido ni ella misma, como documento jurídico fundamental del país, pueden ser suprimidos por medio de la coacción y la violencia.¹⁴

Además, por Inviolabilidad de la Constitución también entendamos su permanencia en el tiempo. Las Constituciones aspiran a durar y adaptarse a los cambios de la realidad, modificándose a través de las reformas, la interpretación y la costumbre. Puede, en este sentido afirmarse que las Constituciones poseen una vocación de eternidad jurídica. En el principio de Inviolabilidad de la Constitución se encuentra una de las finalidades que persigue todo orden jurídico: la seguridad.¹⁵

¹³ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, La Gran Enciclopedia Mexicana. 2da. Edición, México, UNAM, 1980.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ CARPIZO, Jorge. Op. Cit.

A continuación se transcribe el artículo relativo a dicho concepto:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...TITULO NOVENO

DE LA INVIOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta”...

Como se pudo ver al término de este capítulo, se puede entender que debemos tomar como concepto de “Fuero Constitucional”, su doble vertiente, fundamento jurídico en nuestra carta magna y la obligatoriedad para el cumplimiento de ésta por ser la Ley Suprema. Este tema se relaciona estrechamente con nuestro estudio, ya que al manejar un procedimiento como lo es la declaración de procedencia es importante entender cual es el fin de éste, ya que la terminación del mismo es con la finalidad de remover la citada protección constitucional para que el servidor público pueda ser sometido en un momento determinado, a la legislación penal correspondiente, de ahí su importancia.

2.-LA DEMOCRACIA Y LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

NOCIONES PRELIMINARES

En el presente capítulo, analizaremos temas como son la Democracia y la Teoría de la División de Poderes, temas de vital importancia ya que esta es la base sustancial a la que cualquier estudio que hagamos referente a este tema, la igualdad, la actuación del pueblo en los fenómenos tanto jurídicos como políticos hoy en día es trascendental.

Aterrizaremos también, en el estudio de los antecedentes históricos que dan paso a los conceptos aludidos depositados en culturas tan importantes y reconocidas durante años como es la Griega, donde para concretar, estos comienzan, tienen su razón de ser, cuales son sus fines, obviamente la historia genérica de las condiciones en dicha cultura que propiciaron el surgimiento de las ideas anteriormente plasmadas.

Por último, también se indicarán cuales eran las principales ideas, opiniones y concepciones con respecto a la necesidad de sectorizar el poder para su ejercicio, estas manifestadas por un celebre filósofo como lo fue Platón, otros estudiosos y precursores de las doctrinas políticas más importantes con respecto al tema como lo son John Locke y Montesquieu, que nos dan, con todo ese pensamiento revolucionario para su época, las bases actuales para entender el justo equilibrio por la que se da la distribución del poder para su ejercicio por parte del Estado, a través de las legislaciones que el mismo erige al efecto .

2.1.-LA DEMOCRACIA

a).-Concepto:

El vocablo democracia deriva del griego DEMOS: pueblo y KRATOS: gobierno o autoridad, y significa gobierno o autoridad del pueblo.

De allí que se defina a la democracia como "la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo".¹

Sin embargo, en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política.

La democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.²

La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el estado.

b).-Definiendo a la democracia

No existe una definición precisa y universal de la democracia. La mayoría de las definiciones hacen énfasis en las cualidades, procedimientos e instituciones. Existen muchos tipos de democracia, cuyas distintas prácticas variadas producen también efectos variados. El propio entendimiento, experiencias y creencias de los estudiantes, así como la historia que ha construido un país en particular, deben ser incluidas para crear una definición que sea significativa y práctica en su vida cotidiana.

La democracia no consiste de un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables. La forma específica que adquiere la democracia en un país está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales.³

La mayoría de los escritos sobre la democracia empiezan identificando el lugar de donde proviene la palabra y donde hubo una primera manifestación, registrada y formalizada, de las prácticas democráticas. Estos documentos también ofrecen distintas definiciones de democracia utilizadas a través del tiempo. Se pueden encontrar todo tipo de definiciones, desde unas muy simples hasta otras muy complejas. Las siguientes definiciones pueden ser utilizadas para complementar aquellas que fueron propuestas por los estudiantes en las discusiones, tales como:

"El término Democracia proviene de vocablos griegos demos que significa gente y kratos que significa autoridad o poder.

... un gobierno conducido con el consentimiento libremente otorgado por el pueblo...

¹ SARTORI, Giovanni. ¿Que es la Democracia? Editorial Taurus. México, 2003.

² Ibidem.

³ Ibidem.

...un sistema de gobierno en el que la autoridad suprema recae en el pueblo...

...Gobierno del pueblo ejercido directamente o por medio de representantes...

...La forma de gobierno en el que el control político es ejercido por todo el pueblo, directamente o a través de la elección de representantes.⁴

“La palabra democracia significa gobierno del pueblo. Una democracia es un sistema en el cual el pueblo puede cambiar sus gobernantes de una manera pacífica y al gobierno se le concede el derecho a gobernar porque así lo quiere el pueblo.”⁵

c).- Origen de la democracia.

La palabra democracia proviene de los antiguos griegos, quienes establecieron una forma directa de gobierno en Atenas. Todos los hombres adultos se reunían para discutir diferentes temas y votaban levantando las manos. Los esclavos y las mujeres no tenían derecho al voto. Sin embargo, esta forma de gobierno requiere mucho tiempo y resulta prácticamente imposible reunir a todo el mundo cada vez que se tiene que tomar una decisión.

Si bien el concepto básico de democracia se remonta a la forma de gobierno que utilizaban en Atenas y en otras ciudades griegas durante el siglo V (AC), también debemos reconocer la importancia que tuvo el movimiento pacíficamente revolucionario del cristianismo, que hizo desaparecer las supuestas diferencias naturales entre esclavos y libres. Todos los hombres, sin distinción, son iguales ante Dios.

d).-Clases de democracia.

Las clases que los autores nos describen son las siguientes:

1. Democracia directa o pura: cuando la soberanía, que reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por él, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen.

2. Democracia representativa o indirecta: el pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por él mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio y cualquier individuo tiene derecho a participar o ser elegido. La forma representativa suele adoptar diversos sistemas:

I) Sistema presidencialista: se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte. El presidente gobierna realmente a la Nación, lo secundan los ministros o secretarios que él elige.

II) Sistema parlamentario: el parlamento es el eje alrededor del cual gira toda la acción gubernamental. Las facultades del presidente son muy restringidas.

III) Sistema colegiado: es una combinación de los dos anteriores. El poder ejecutivo está integrado por varias personas elegidas por el parlamento y que se turnan en el ejercicio de la presidencia.⁶

⁴ ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Disponible en: www.es.wikipedia.org.

⁵ Ibidem.

e).-Formas de participación política.

Voto.

Referendum. Otorga a los ciudadanos el derecho de ratificar o rechazar las decisiones de los cuerpos legislativos.

Plebiscito. La ciudadanía responde mediante el voto a una consulta efectuada por el gobierno sobre asuntos del estado que son de interés fundamental. Pueden ser cuestiones internas (por ejemplo, cambio de forma política) o de orden internacional (problemas de límites).

Iniciativa popular. Es la proposición al parlamento de proyectos de leyes presentados directamente por ciudadanos.

Recall o revocatoria. Derecho de deponer funcionarios o anular sus decisiones por medio del voto popular.

Jurados. Los ciudadanos integran jurados populares, que es una forma de colaborar con el poder judicial.⁷

f).-Leyes de la democracia.

Soberanía popular: soberano deriva del latín y etimológicamente quiere decir "el que está sobre todos". La democracia es autogobierno del pueblo, reconoce que el hombre, ser inteligente y libre, puede regirse por sí mismo mediante los órganos por él instituidos.

Libertad: la democracia asegura al hombre su libertad jurídica e individual. La libertad jurídica es el derecho que tiene el hombre a obrar por sí mismo sin que nadie pueda forzarlo a obrar en otro sentido, los límites están dados por las leyes. La libertad individual es el reconocimiento de que el hombre nace libre y dotado de inteligencia y voluntad.

Igualdad: se trata de una igualdad jurídica. Todos los hombres tienen las mismas oportunidades ante la ley, es decir, la igualdad de deberes.⁸

Una de las características de la república es la división de poderes. Los poderes establecidos por la Constitución son tres: legislativo, ejecutivo y judicial. Cada uno de ellos tiene funciones propias y, por lo tanto, no puede invadir el campo que le corresponde a los otros.

Con la división de poderes se persigue:

Proteger la libertad y seguridad de los individuos.

Evitar la tiranía.

Distribuir el trabajo para hacerlo más eficiente.

⁶ SARTORI, Giovanni. Op. Cit.

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem

El término "división de poderes" no se ajusta exactamente a la realidad. En efecto, la diversidad de órganos y funciones del estado no determina de manera alguna la división del poder. El poder del estado es uno solo. Lo que se divide son los órganos que ejercen ese poder y las funciones que se les atribuyen. Por ello, el poder del estado es único e indivisible, pero la actividad de ese poder se realiza mediante diversos órganos a los que se confían diferentes funciones.⁹

La acción de gobernar comprende tres funciones, que se corresponden con los tres poderes establecidos:

Poder legislativo: su función específica es la sanción de las leyes.

Poder ejecutivo: es el poder administrador, el que ejecuta o pone en vigencia las leyes y controla su cumplimiento.

Poder judicial: es el encargado de la administración de justicia. Está desempeñado por la Corte Suprema de Justicia y por los tribunales inferiores (cámaras de apelaciones y tribunales de primera instancia).

Armonía y coordinación

El poder legislativo participa en:

Funciones Ejecutivas:

Cuando aprueba o rechaza los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos.

Cuando autoriza al poder ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz.

Cuando presta acuerdo para el nombramiento por el poder ejecutivo de jueces, embajadores y jefes militares.

Funciones Judiciales:

Cuando una de sus cámaras interviene como acusadora del presidente, vicepresidente, ministros y miembros del poder judicial (juicio político). También cuando se lleva a cabo la Declaración de Procedencia.

El poder ejecutivo participa en:

Funciones Legislativas:

Cuando promulga leyes o decretos reglamentarios.

Cuando presenta proyectos de ley.

Cuando opone el veto a las leyes sancionadas por el poder legislativo.

Funciones Judiciales:

Cuando dispone indultos o conmutación de penas, arrestos de personas durante el estado de sitio, nombramientos de magistrados, etc.

El poder judicial participa en:

Funciones Legislativas:

⁹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, 2da. Edición, México, 1997.

Cuando declara la inconstitucionalidad de alguna ley del Congreso o decreto del poder ejecutivo.

Funciones Ejecutivas:

Cuando nombra y remueve a los funcionarios que se desempeñan en los tribunales.

g).-La democracia hoy en día.

La democracia existe para otorgarle a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte beneficiosa para todos. A pesar de que muchas de las democracias modernas no existían antes de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de las sociedades tradicionales existen precedentes de formas de gobierno en que los ideales en que creían la mayoría de las personas eran los que guiaban a los gobernantes y comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción de las reglas, al igual que en la forma en que los miembros de la sociedad eran tratados y vivían en comunidad.

h).-Los requerimientos mínimos para que un país pueda ser considerado democrático.

Con el resurgimiento de un número significativo de países que se hacen llamar demócratas por llevar a cabo elecciones libres y justas, algunos teóricos han desarrollado una lista de requerimientos mínimos para que así sea. Las elecciones por sí solas no hacen que un país sea democrático. La siguiente lista de requerimientos mínimos ha sido extraída de un estudio sobre las democracias y de la lectura de varias teorías sobre el tema, ofrece una panorámica sobre el significado de la democracia y un parámetro para medir qué tan democrático es un país.

El control sobre las decisiones políticas del gobierno es otorgado constitucionalmente a los representantes elegidos de manera legítima.

Los representantes son elegidos a través de elecciones periódicas y justas.

Los representantes elegidos ejercen sus atribuciones constitucionales sin oposición de los funcionarios no elegidos.

Todos los adultos tienen derecho a votar.

Todos los adultos tienen derecho a competir por los cargos públicos.

Los ciudadanos tienen derecho a expresarse libremente sobre todos los asuntos políticos, sin riesgo de ser castigados por el Estado.

Los ciudadanos tienen el derecho a buscar fuentes alternativas de información, tales como los medios noticiosos, y esas fuentes están protegidas por la ley.

Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.

El gobierno es autónomo y capaz de actuar de manera independiente sin restricciones externas (como las impuestas por las alianzas y bloques).¹⁰

Los autores consultados argumentan que si uno de estos elementos no está presente, entonces el país no es una verdadera democracia.

LA DIVISIÓN DE PODERES

Entendida la Democracia y sus elementos, es de menester importancia referirnos ahora a la Teoría de la División de Poderes.

Poderes es el plural de la voz poder, que significa tener la capacidad o los recursos para; tener permiso de (poder, capacidad, fuerza, dominio, jurisdicción), deriva del latín vulgar "potere" poder, "ser poderoso", del indoeuropeo potí "poderoso"; amo, señor.¹¹

Diversas acepciones de las señaladas son apropiadas para denotar el sentido de la palabra poder, relacionada con la voz división, pues con ella se alude a: dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa; gobierno de un país; suprema potestad rectora y coactiva del Estado, entre las que se encuentran los poderes Ejecutivo, judicial y Legislativo.

La expresión división de poderes, tan estrechamente ligada a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, es un tema de obligado tratamiento en todas las disciplinas que tienen que ver con el fenómeno político, pues su importancia se manifiesta en el estudio del poder y de la naturaleza y estructura del gobierno. Como teoría política fue elaborada por Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu en 1748. a partir de las ideas propuestas durante la guerra civil en Inglaterra, por John Locke, quien consideraba que el poder se desdoblaba en ejecutivo, legislativo y federativo, e incluía al Poder Judicial en el ejecutivo, para que el federativo fuese el encargado de las relaciones internacionales con el propósito de "garantizar un régimen de libertad mediante el desdoblamiento del poder y el recíproco freno de los organismos en que la autoridad estatal suprema se desmembra"¹². Su originalidad, es conveniente precisarlo, se encuentra en que como doctrina se aparta de otros aspectos de la ciencia política tratados con anterioridad a lo largo de varios siglos, como son los que se refieren a las formas de gobierno y a las funciones del Estado.

El principio de división de poderes, como instrumento de los gobernantes y como garantía de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formulación, incluso se ha visto amenazado en diferentes épocas. Dentro del marco de la división de los poderes surgieron dos tipos de regímenes políticos: el parlamentarismo y el presidencialismo.

La teoría sobre el particular, es considerada como un sistema de restricciones al ejercicio del mismo y, por tanto, garantía de la libertad de los individuos. Atribuye a los distintos órganos de gobierno funciones específicas y establece equilibrio entre ellos al normar su

¹⁰ SARTORI, Giovanni. Op. Cit.

¹¹ COROMINAS, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. Editorial Gredos, Madrid, 1990, 5ta. Reimpresión. de la 3ra. Edición.

¹² LOCKE, John. Segundo Tratado sobre Gobierno Civil. Editorial Alianza, Madrid, 1991.

autonomía a fin de que actúen separadamente en el cumplimiento de sus funciones, pero vinculados a los fines propios del Estado. Como explica el politólogo argentino Carlos Fayt, la división de poderes es "un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional". El propio Montesquieu afirma que "todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares".

En el proceso de constitucionalización del Estado moderno, la doctrina analizada surge como una valla al ejercicio del poder absoluto, constituyendo una base relevante de las libertades políticas sostenidas por el liberalismo. Su influencia en la organización del poder a partir del siglo XVIII, ha sido determinante en todas las naciones, las cuales en sus textos constitucionales la han acogido como fundamento de la distribución del mismo.

Actualmente la división del poder, más que implicar una fragmentación, como parecía entenderse en sus orígenes, conlleva la idea de separación o coordinación de funciones o competencias.

2.2.- GRECIA

LA DEMOCRACIA GRIEGA

El término Democracia, se refiere al demos-kratos (demos=pueblo kratos=gobierno ó gobierno del pueblo)¹³. La democracia floreció en la Antigua Grecia, específicamente en la Atenas del siglo V AC (el siglo de Pericles). Por ello se la denomina frecuentemente como democracia ateniense. Tuvo una vida corta, pues acabó al finalizar la Guerra del Peloponeso contra Esparta, en la que perdiera Atenas.

El "Gobierno del Pueblo" en Atenas, consistía en una asamblea de todos los ciudadanos libres que elegía cada año a 10 estrategas (o generales), uno por cada una de las 10 tribus ciudadanas. Los estrategas tenían a su cargo preparar las expediciones de guerra, recibir a los enviados de los demás pueblos y dirigir la política. Tenían derecho al voto los varones libres mayores de 18 años.

El gobernante más famoso de Atenas fue Pericles, nombrado estratega en el año 445 AC, cargo en el que se mantuvo hasta su muerte en el 429 AC, siempre por elección popular de la Asamblea. El líder ateniense murió, como muchos ciudadanos por la peste, que atacó la ciudad-estado cuando la asediaba el ejército espartano.

El pueblo soberano se gobernaba a sí mismo, sin intermediarios, decidiendo los asuntos de Estado en la Asamblea. Los ciudadanos atenienses libres sólo debían obediencia a sus leyes y respeto a sus dioses. Tenían igualdad de palabra en la Asamblea; lo mismo valía la de un rico que la de uno menos rico. No desaparecieron las clases censoriales pero su poder fue más limitado; repartían los cargos fiscales y militares pero ya no tenían el poder de distribuir los privilegios. Como ejemplo, el tribunal era de 400 personas escogidas aleatoriamente.

El principio de igualdad otorgado a todos los ciudadanos tenía peligros, pues la mayor parte del tiempo estaban ejerciendo un cargo público con problemas para ejercer su oficio o profesión, lo que les hubiera vuelto pobres, salvo que dejaran de ejercer sus derechos políticos para consagrarse a los cargos. Para evitar esto, la democracia ateniense se aplicó a la tarea de ayudar a los más pobres de esta manera:

Concesión de salarios a los funcionarios públicos, buscar y proporcionar trabajo a los pobres, otorgar tierras a los campesinos desposeídos, asistencia pública para los inválidos, huérfanos e indigentes y hubo otras ayudas sociales más.

LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.

Los magistrados.

Los magistrados eran aquellas personas que ocupaban un cargo público, aquellos que formaban la Administración del Estado; estaban sometidos a un riguroso control popular. Los magistrados eran elegidos a suerte, por el sistema de las habas. Se disponía de unas habas blancas y otras negras y según el haba que la persona sacase de la caja obtenía o no el cargo. Era una forma de eliminar toda influencia de las personas ricas y las posibles intrigas. Sólo había dos cargos que no eran elegidos por este sistema sino que los elegía

¹³ COROMINAS, Joan. Op. Cit.

la Asamblea del pueblo: el de estrategia (general) y el de magistrado de las finanzas. Se suponía que para ejercer estos dos cargos había que tener unas determinadas e importantes cualidades. Los cargos de los magistrados no duraban más de un año en la misma persona, incluidos los estrategas, por eso el nombramiento de Pericles año tras año constituye una excepción. Al cabo del año cada magistrado tenía que dar cuentas de su administración y en qué estado quedaba el patrimonio¹⁴.

Los magistrados más honorables eran los antiguos arcontes, que en el pasado fueron los jefes de la ciudad ateniense y que en el siglo de Pericles perdieron su gran influencia y poder. Eran quienes presidían los tribunales.

Los estrategas (generales) fueron los magistrados más importantes por su labor como militares, marinos y diplomáticos. Los elegía siempre la Asamblea del pueblo en número de 10.

Había también más de 40 funcionarios de la hacienda, y más de 60 policías, encargados de la vigilancia de las calles, del mercado, de los pesos y medidas y de verificar los arrestos y las ejecuciones.

La Asamblea del pueblo.

La Asamblea (asamblea por convocatoria), fue el primer órgano de la democracia. En teoría se debían reunir en asamblea todos los ciudadanos de Atenas, pero el número máximo que se llegó a congregar se estima que fue de 6.000 participantes. El lugar de reunión era en un espacio situado en la colina llamada Pnyx, frente a la acrópolis. Las sesiones duraban a veces desde el amanecer al atardecer. Se reunían con una frecuencia de 40 veces al año.

La Asamblea decidía las leyes y los decretos que eran propuestos pero apoyándose siempre en las leyes antiguas que llevaban un buen tiempo en vigor. Los proyectos de ley se votaban en dos etapas; primero decidía la propia Asamblea y después el Consejo o Bulé, que era quien definitivamente daba el visto bueno.¹⁵

El Consejo o Bulé.

El Consejo o Bulé estaba formado por 500 miembros, 50 por cada una de las tribus. Estas personas eran elegidas sacando sus nombres a suerte, por el sistema de las habas (descrito anteriormente), de ahí que se les diera familiarmente el nombre de consejeros del haba; oficialmente eran conocidos como prytanes (que significa jefe o maestro).

Los consejeros examinaban y estudiaban los proyectos de ley y además, vigilaban a los magistrados y se ocupaban de que los detalles de la administración cotidiana fueran por el buen camino, así como de los asuntos exteriores. Este organismo era como una prolongación de la Asamblea.¹⁶

Se reunían también en la colina Pnyx, en un lugar expresamente preparado para el evento. Los 50 prytaneos en ejercicio se colocaban en unas gradas talladas en la roca.

¹⁴ SARTORI, Giovanni. Op. Cit.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

Había dos plataformas de piedra a las que se accedía por medio de una pequeña escalinata de tres peldaños. En la primera plataforma se situaban los secretarios y amanuenses. En la segunda se encaramaba el orador.

EL FIN DE LA DEMOCRACIA GRIEGA.

Durante la Democracia, Atenas vivió su mayor esplendor. Sin embargo, la Democracia llegó a un pronto final. Las dos ciudades-estados más grandes de Grecia: Esparta y Atenas se declararon la guerra. Atenas se había aliado a una cierta cantidad de ciudades del Mar Egeo, que tenían que pagarle tributo. Esparta usó esto como pretexto y declaró la guerra. Atenas quedó sitiada y la salubridad dentro de la ciudad decayó rápidamente. La peste asoló Atenas y entre los muchos muertos estuvo Pericles.

Tras la derrota de Atenas, la democracia directa es muy rara, sin embargo todavía puede verse en poblaciones pequeñas, como en España, en la que hay municipios con Consejo abierto, pero es muy difícil de implantar en poblaciones más grandes porque exige mucho tiempo para gobernarse y deja poco para trabajar.

La democracia ateniense ha sido considerada a menudo, de forma un tanto romántica, como perfecta, pero la realidad es que solamente una parte pequeña de la población (alrededor de un 10%) tenía derechos políticos. Esa parte podía permitirse el lujo de dedicar el tiempo a "gobernarse", mientras el trabajo lo realizaban obreros sin derechos y esclavos, que ni siquiera tenían posibilidad de elegir a sus representantes. Ello no quita grandeza a esta democracia, pues el control sobre el gobernante o gobernantes no había existido previamente en ningún otro sistema social.

PLATÓN

Dos ciudades se disputan el nacimiento de uno de los filósofos más importantes de Occidente: Platón. Atenas y Egina se consideran el lugar donde vino al mundo este hombre, llamado posiblemente Aristocles, como su abuelo. Platón sería un sobrenombre que haría referencia a su ancha espalda. Lo que no hay duda es que formaba parte de una familia aristocrática en el seno de la cual recibió una completa formación educativa, artística y deportiva. Se inició en la filosofía con Cratilo y a los veinte años se encontró con Sócrates, momento crucial en la vida de Platón. Desde ese instante decidió dedicarse al estudio junto a Sócrates, permaneciendo a su lado hasta la muerte de éste en el año 399 AC debido a la acusación de impiedad y corrupción de menores. El fallecimiento del maestro motivó el traslado de Platón y algunos compañeros a Megara desde donde inició una serie de viajes con destino a Egipto, Cirene, la Magna Grecia y Sicilia donde tuvo un estrecho contacto con Dionisio el Viejo, tirano de Siracusa, intentando que pusiera en práctica sus planteamientos políticos. En Siracusa encontró a un fiel discípulo, Dión, pero el resultado de su experiencia no fue positivo ya que Dionisio decidió enviar a Platón a Egina donde fue vendido como esclavo. Hacia el año 387 regresa a Atenas donde funda la Academia, dedicándose a la enseñanza durante veinte años. Será en el 367 cuando Dionisio el Joven sucede a su antecesor como tirano de Siracusa lo que anima al filósofo a volver a la isla para poner en práctica sus planteamientos políticos. Rechazadas sus propuestas, una vez más Platón debía huir de Siracusa aunque ahora con la promesa de que sería llamado de nuevo. El tercer viaje tuvo peores consecuencias ya que de no mediar Arquitas de Tarento, Platón hubiera perdido la vida. Resignado regresó a Atenas donde se dedicó de pleno a la enseñanza y a la investigación. La filosofía platónica está basada en la existencia del mundo de las Ideas y el mundo del Ser, contrapuestos al

mundo de las Apariencias. La formación del mundo se debe a una inteligencia, que desarrolla las apariencias (no ser) tomando las ideas como punto de partida. El individuo está formado de cuerpo y alma, siendo ésta inmortal. Existe un número limitado de almas por lo que es necesaria la reencarnación. Esta unión de alma y cuerpo es accidental y violenta. Estos planteamientos están recogidos en sus principales obras como "El banquete", "La república", "Timeo" o "Fedón", estructuradas en forma de diálogos donde el protagonista es Sócrates hablando con sus discípulos.¹⁷

Períodos de su obra.

1º. Diálogos socráticos de juventud (399-389): Tras la muerte de Sócrates, Platón y algunos discípulos se refugian en Megara, donde permanecen unos tres años. Después hace algunos viajes a Egipto y probablemente a Italia.

- En esta época mantiene total fidelidad a las enseñanzas de Sócrates y la virtud será su tema central. Obras: Apología de Sócrates (defensa de Sócrates ante el tribunal que lo condenó a muerte), Critón (donde Sócrates explica por qué se niega a escapar de la cárcel), Laques (sobre el valor), Cármides (sobre la templanza), Lisis (sobre la amistad) Eutifrón (sobre la piedad), Ion (sobre la poesía) y Protágoras, el más importante, donde se plantea si la virtud puede ser enseñada y se perfila el concepto socrático de la virtud como forma de saber.

2º. Diálogos de transición (388-385): Platón viaja a Italia y entra en contacto con algunos pitagóricos célebres, cuyo influjo será considerable (inmortalidad y transmigración del alma, vida comunitaria de los filósofos, temas cosmológicos, importancia de las matemáticas, música, etc.). Después marcha a Sicilia, donde conoce al cuñado del tirano que allí gobernaba (Dionisio I de Siracusa). Criticó, parece, la vida escandalosa y fastuosa de la corte, motivo por el cual parece que Dionisio lo vendió como esclavo. Un amigo - Anniceris de Cirene- lo rescató y consiguió volver a Atenas. Allí funda la Academia (estaba cerca del templo dedicado al héroe Academos), inspirándose en parte en las comunidades filosóficas pitagóricas. Por su estilo y funcionamiento, puede considerarse la primera universidad occidental. Mantuvo su actividad hasta el año 549 de nuestra era.

- Predominan los problemas políticos -enfrentamiento de Sócrates con los sofistas y contra la democracia-. Se nota la influencia del pitagorismo y de algunas corrientes religiosas como el orfismo (en el tema de la preexistencia del alma). Primeros esbozos de la teoría de las ideas. El Gorgias trata sobre la retórica y la justicia, e incluye una crítica contra la democracia ateniense y un mito sobre la inmortalidad. El Menón analiza también si la virtud puede ser enseñada, se plantea la inmortalidad del alma y apunta la idea del conocimiento como reminiscencia. Crátilo (naturaleza/convención; teoría de las Ideas); Hippias Mayor (sobre la belleza); Hippias Menor (sobre la mentira y la verdad), Eutidemo (sobre la erística sofística) y Menéxeno (una parodia de las oraciones fúnebres).

3º. Diálogos de madurez (385-370): Platón dirige su Academia, en Atenas. En esta época elabora su teoría de las Ideas y una teoría completa del Estado. Presenta a Sócrates mucho más convencido de sus ideas, como poseedor de la verdad. Es ahora cuando Platón redacta sus principales mitos. Diálogos fundamentales: el Banquete (teoría platónica del amor y de las Ideas); Fedón (diálogo de Sócrates en la cárcel sobre la inmortalidad del alma y la filosofía); La República (el más extenso, sobre el Estado y las principales reflexiones de la filosofía); el Fedro (sobre el amor, la belleza y el alma).

¹⁷ ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Op. Cit.

4º. *Diálogos críticos (369-362): Vuelve a Siracusa con la esperanza de poder poner en práctica sus ideas sobre el Estado, muerto ya el tirano Dionisio I. Acusan de conspirador al protector de Platón y éste permanece dos años prisionero en Siracusa, antes de poder volver a Atenas.*

• *Ahora, sus diálogos son bastante críticos respecto a sus teorías anteriores. El estilo es más difícil y presta mayor atención a los problemas lógicos. Desaparecen los mitos (excepto uno contenido en el Sofista). Otros diálogos: Parménides (una autocrítica a la Teoría de las Ideas), Teeteto (una búsqueda infructuosa sobre el conocimiento), el Político (que debería haber sido completado con otro que nunca llegó a escribir, el Filósofo). Se deslindan los conceptos filósofo-político y Sócrates deja de ser el personaje principal. Emplea un nuevo método en la búsqueda de definiciones, la diáiresis (divisiones dicotómicas).*

5º. *Últimos diálogos (361-347): Platón vuelve a Siracusa otra vez y de nuevo lo embrollan y termina hecho prisionero. Vuelve a Atenas gracias a la mediación de otro amigo influyente.*

• *Abandona las cuestiones metafísicas y se interesa por la cosmología (con influencia del pitagorismo) y la historia. Políticamente, se vuelve más duro y conservador. Diálogos: Filebo (sobre el placer y el bien); Timeo (una cosmología inicial e historia del universo, con todos los conocimientos de la época); Critias (donde describe la primitiva Atenas y la Atlántida); y Las Leyes (sobre la ciudad ideal con las leyes ideales, que no pudo revisar ni pulir porque le sorprendió la muerte). Sorprende en este diálogo su pesimismo e intolerancia, derivados probablemente de su desilusión ante el fracaso de tantos proyectos como inició.¹⁸*

Su obra, por tanto, no es una serie de libros sistemáticos, sino diálogos que resumen a menudo las discusiones mantenidas en la Academia. Muchas de sus teorías están vertidas en un sofisticado ropaje mítico y literario, del que cuesta desprender las reflexiones típicamente filosóficas.

Principales intereses en el pensamiento de Platón

El que hayamos presentado en primer lugar la teoría de las ideas no debería hacernos olvidar que la preocupación principal de Platón era la política. Su primer objetivo fue intentar buscarle a la vida en la ciudad, al ser humano y al Estado un fundamento estable y firme en el orden eterno del ser, objetivo e independiente de gustos y consideraciones personales. Pensaba que esta tarea sólo podía realizarla el filósofo, o bien un rey que llegara a ser filósofo:

“Vi que el género humano no llegaría nunca a liberarse del mal si primariamente no alcanzaban el poder los verdaderos filósofos, o los rectores del Estado no se convertían por azar divino en verdaderos filósofos”.¹⁹

Pero sus reiterados fracasos en política le convencieron de que sólo mediante la enseñanza y el poder de la sabiduría podría alcanzar el dominio de la pólis.

¹⁸ DA SILVEIRA, Pablo. Platón y el Totalitarismo, en Política y Tiempo. Editorial Taurus, Montevideo, 2000.

¹⁹ Ibidem.

Teoría política: El Estado

Platón presenta una clara correlación entre el alma y el Estado. Opina que la estructura de la ciudad y clases sociales tiene su reflejo en el alma y, a su vez, las partes del alma se corresponden con la estructura social. Por esa razón cuando habla de ética y virtudes personales nos introduce, al mismo tiempo, en la política. Además, sólo en la ciudad justa es posible educar a hombres justos, capaces de armonizar bien sus diferentes virtudes. Sólo la pólis permite adquirir las virtudes éticas propias de un ciudadano honrado.²⁰

El tema de la República es la justicia en el individuo y en el Estado. Ofrece una utopía en la que el gobierno pertenece a los filósofos. Platón se inclinaba por un gobierno monárquico o aristocrático, donde la aristocracia era una aristocracia de la virtud y el saber, no de sangre o linaje. En contra de lo que algunos sofistas opinaban, los gobernantes no debían guiarse por la ambición personal ni por la fuerza, sino aspirar a la contemplación del orden inmutable de las Ideas para que su acción política fuese un reflejo de ellas.

- *Otros aspectos de su teoría política: Platón fue el autor del primer ensayo de teoría política que conocemos. Está en la línea de un movimiento mucho más amplio de crítica a la democracia -al que pertenecían también Isócrates, Jenofonte y Aristófanes, por ejemplo-. Hay que tener en cuenta que la democracia ateniense, por su peculiar estructura, se prestaba a muchas manipulaciones. Platón dirige sus ideas políticas contra las doctrinas relativistas de los sofistas, pretendiendo ofrecer un modelo inmune al paso del tiempo y a las diferencias culturales porque, según Platón, responde al orden eterno e inmutable de las Ideas.*

En uno de sus últimos diálogos, las Leyes, Platón se muestra muy desilusionado por sus fracasos políticos en Sicilia y propone una ciudad imposible: encerrada en sí misma y autosuficiente, sin comercio exterior, dominada por una aristocracia agraria (sin industria), bajo un estrecho sistema de vigilancia mutua, donde todo -hasta los juegos de los niños- está rígidamente legislado para impedir la más mínima variación.

La República, por último, presenta una utopía política reaccionaria, según la cual toda la comunidad política debe permanecer sujeta a una clase gobernante aristocrática. Según Platón: "al formaros los dioses hicieron entrar oro en la composición de cuantos están capacitados para mandar; plata en la composición de los auxiliares (guardianes o guerreros); bronce y hierro en la de los labradores y demás artesanos"²¹. Asegura que todos serán felices en la ciudad si cada uno actúa según su propia naturaleza y realiza su tarea. Pero eso no explica por qué a unos les corresponde labrar la tierra y a otros gobernar. Tampoco detalla los mecanismos mediante los cuales la naturaleza impone tales cosas. Para Platón, la cuestión política es también ética: cada ciudadano debe practicar aquellas virtudes propias del grupo social al que pertenece, y en eso consiste la Justicia. Pero ¿quién decide la pertenencia a un determinado grupo social? Platón tenía una concepción estática de la sociedad, basada en un rígido determinismo incompatible con otros ideales griegos de libertad, democracia y participación igualitaria de los ciudadanos en el gobierno. En las Leyes hay algunos pasajes donde reconoce que muchas de sus propuestas constituyen un ideal, difícil o imposible de poner en práctica.

²⁰ DA SILVEIRA, Pablo. Op. Cit.

²¹ Ibidem.

2.3.- JOHN LOCKE

Locke (1632-1704) nació en Wrington, cerca de Bristol. Estudió en el "Christ Church College" de la Universidad de Oxford, donde la lectura de Descartes le impulsó a estudiar filosofía. Su obra más importante es el "Ensayo sobre el entendimiento humano". Además escribió otras obras de carácter político y religioso en las que defiende los ideales de democracia, libertad y tolerancia: "Primer y segundo Tratados sobre el gobierno civil", "La racionalidad del cristianismo", "Cartas sobre la tolerancia", etc. Defiende los derechos individuales para todos, existen derechos individuales anteriores al Estado.²²

En Locke ya hay un preanuncio de la división de funciones, que luego va a diseñar Montesquieu. La división de poderes está asociada a la idea de que constituye un mecanismo adecuado para presentar mejor a los derechos individuales.

Locke afirma la existencia de los poderes legislativos y ejecutivo. No llega a concebir claramente al judicial como poder independiente. Para Locke el poder legislativo es el poder supremo. Esta supremacía, sin embargo, no es absoluta. El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad.

El esquema de Locke sobre la división de los poderes se cierra con el denominado poder federativo. Considera que los estados independientes se encuentran entre sí en una situación equivalente al estado de naturaleza. El poder federativo, suele encontrarse unido con el ejecutivo.

Locke, a diferencia de Rosseau, advierte la posibilidad de que quien ejerza el poder, en lugar de promover el respeto a los derechos individuales tal cual están, se transforme en tirano. Locke admite la posibilidad de que el rey se transforme en tirano, en cuyo caso, agotados los medios humanos, los hombres pueden apelar al cielo; así llama él al derecho de resistencia. La apelación al cielo sólo podría ser invocada cuando se trate de una tiranía insoportable²³.

Como los escolásticos, Locke distingue entre la tiranía de título y de régimen. La primera se produce cuando hay usurpación de poder. En este caso el usurpador no tiene derecho a ser obedecido. Pero también quien tiene un título originariamente válido para gobernar puede transformarse en tirano. En efecto, tiranía, para Locke, es el ejercicio del poder fuera del derecho. En este caso el que gobierna no se guía por la ley sino por la voluntad, y sus mandatos y actos no van encaminados a la salvaguarda de las propiedades de su pueblo, sino a la satisfacción de sus propias ambiciones, venganzas, o cualquier otra pasión desordenada. Ni siquiera el rey puede vulnerar las leyes divinas y humanas.²⁴

La influencia de Locke, ha sido profunda y manifiesta. Además de ser el padre del liberalismo, es el padre y el propulsor del constitucionalismo. El liberalismo de Locke conduce al constitucionalismo de los siglos XVIII, XIX y XX. Porque el constitucionalismo es una corriente jurídica y política, que propende a la preservación de los derechos individuales, a cuyo efecto recurre a la sanción de CÓDIGOS en los cuales se declaran inviolables esos derechos y en los que se establecen una división de las funciones, para evitar que se entronice el despotismo. Locke, pues, es el padre del constitucionalismo de

²² ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Op. Cit.

²³ LOCKE, John. Op. Cit.

²⁴ Ibidem.

Occidente. Su influencia en los EE.UU., para uno de cuyos estados proyectó incluso, un esbozo de constitución, es manifiesta. Locke fallece en el verano de 1704.
Liberalismo político.

En el "Segundo Tratado sobre el gobierno civil", Locke se enfrenta a la teoría de Hobbes. Frente a éste, para quien el hombre en estado de naturaleza carece de una ley natural (racional) que posibilite una convivencia social pacífica, Locke considera que esa ley natural inherente al hombre es la responsable de la unión libre de los hombres en sociedad mediante un pacto o contrato social, cuyo fin sería preservar los derechos naturales que todos los individuos poseen. Así surge el Estado, cuya misión es defender el bien común, establecer y hacer guardar las leyes y garantizar la libertad y los derechos naturales de los individuos.

Las ideas políticas de Locke, por otra parte, aparecen expuestas en sus dos tratados sobre el gobierno. El segundo texto propuesto para su lectura en este tema, en lo conducente a "De los fines de la sociedad política y del gobierno", del capítulo 9 del segundo tratado sobre el gobierno civil, es una de las obras más influyentes en la historia del pensamiento político.

De su texto político más importante se transcriben las siguientes ideas y postulados:

"Segundo tratado sobre el gobierno civil

...CAPÍTULO 9

De los fines de la sociedad política y del gobierno

123. Si en el estado de naturaleza la libertad de un hombre es tan grande como hemos dicho; si él es señor absoluto de su propia persona y de sus posesiones en igual medida que pueda serlo el más poderoso; y si no es súbdito de nadie, ¿por qué decide mermar su libertad? ¿Por qué renuncia a su imperio y se somete al dominio y control de otro poder? La respuesta a estas preguntas es obvia. Contesto diciendo que, aunque en el estado de naturaleza tiene el hombre todos esos derechos, está, sin embargo, expuesto constantemente a la incertidumbre y a la amenaza de ser invadido por otros. Pues como en el estado de naturaleza todos son reyes lo mismo que él, cada hombre es igual a los demás; y como la mayor parte de ellos no observa estrictamente la equidad y la justicia, el disfrute de la propiedad que un hombre tiene en un estado así es sumamente inseguro. Esto lo lleva a querer abandonar una condición en la que, aunque él es libre, tienen lugar miedos y peligros constantes; por lo tanto, no sin razón está deseoso de unirse en sociedad con otros que ya están unidos o que tienen intención de estarlo con el fin de preservar sus vidas, sus libertades y sus posesiones, es decir, todo eso a lo que doy el nombre genérico de "propiedad".

124. Por consiguiente, el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en estados y a ponerse bajo un gobierno, es la preservación de su propiedad, cosa que no podían hacer en el estado de naturaleza, por faltar en él muchas cosas:

Primero, faltaba una ley establecida, fija y conocida; una ley que hubiese sido aceptada por consentimiento común, como norma de lo bueno y de lo malo, y como criterio para decidir entre las controversias que surgieran entre los hombres. Pues aunque la ley natural es clara e inteligible para todas las criaturas racionales, los hombres, sin embargo, cegados por sus propios intereses y por no haber estudiado dicha ley debidamente, tienen tendencia a no considerarla como obligatoria cuando se refiere a sus propios casos particulares.

125. *En segundo lugar, falta en el estado de naturaleza un juez público e imparcial, con autoridad para resolver los pleitos que surjan entre los hombres, según la ley establecida. Pues en un estado así, cada uno es juez y ejecutor de la ley de naturaleza; y como los hombres son parciales para consigo mismos, la pasión y la venganza pueden llevarlos a cometer excesos cuando juzgan apasionadamente su propia causa, y a tratar con negligencia y despreocupación las causas de los demás.*

126. *En tercer lugar, falta a menudo en el estado de naturaleza un poder que respalde y dé fuerza a la sentencia cuando ésta es justa, a fin de que se ejecute debidamente. Aquellos que por injusticia cometen alguna ofensa, rara vez sucumbirán allí donde les es posible hacer que su injusticia impere por la fuerza. Una resistencia así hace que el castigo resulte peligroso, y aun destructivo, para quienes lo intentan.*

127. *Así, la humanidad, a pesar de todos los privilegios que conlleva el estado de naturaleza, padece una condición de enfermedad mientras se encuentra en tal estado; y por eso se inclina a entrar en sociedad cuanto antes. Por eso sucede que son muy pocas las veces que encontramos grupos de hombres que viven continuamente en estado semejante. Pues los inconvenientes a los que están allí expuestos (inconvenientes que provienen del poder que tiene cada hombre para castigar las transgresiones de los otros) los llevan a buscar protección bajo las leyes establecidas del gobierno, a fin de procurar la conservación de su propiedad. Esto es lo que los hace estar tan deseosos de renunciar al poder de castigar que tiene cada uno, y de entregárselo a una sola persona para que lo ejerza entre ellos; esto es lo que los lleva a conducirse según las reglas que la comunidad, o aquellos que han sido por ellos autorizados para tal propósito, ha acordado. Y es aquí donde tenemos el derecho original del poder legislativo y del ejecutivo, así como el de los gobiernos de las sociedades mismas.*

128. *Porque en el estado de naturaleza (omitiendo ahora la libertad que se tiene para disfrutar de placeres inocentes), un hombre posee dos poderes:*

El primero es el de hacer todo lo que a él le parezca oportuno para la preservación de sí mismo y de otros, dentro de lo que le permite la ley de la naturaleza; por virtud de esa ley, que es común a todos ellos, él y el resto de la humanidad son una comunidad, constituyen una sociedad separada de las demás criaturas. Y si no fuera por la corrupción y maldad de hombres degenerados, no habría necesidad de ninguna otra sociedad, y no habría necesidad de que los hombres se separasen de esta grande y natural comunidad para reunirse, mediante acuerdos declarados, en asociaciones pequeñas y apartadas las unas de las otras.

El otro poder que tiene el hombre en el estado de naturaleza es el poder de castigar los crímenes cometidos contra esa ley. A ambos poderes renuncia el hombre cuando se une a una privada, si pudiéramos llamarla así, o particular sociedad política, y se incorpora a un Estado separado del resto de la humanidad.

129. *El primer poder, es decir, el de hacer lo que cree oportuno para la preservación de sí mismo y del resto de la humanidad, es abandonado por el hombre para regirse por leyes hechas por la sociedad, en la medida en que la preservación de sí mismo y del resto de esa sociedad lo requiera; y esas leyes de la sociedad limitan en muchas cosas la libertad que el hombre tenía por ley de naturaleza.*

130. *En segundo lugar, el hombre renuncia por completo a su poder de castigar, y emplea su fuerza natural —la cual podía emplear antes en la ejecución de la ley de naturaleza, tal*

y como él quisiera y con autoridad propia— para asistir al poder ejecutivo de la sociedad, según la ley de la misma lo requiera; pues al encontrarse ahora en un nuevo Estado, en el cual va a disfrutar de muchas comodidades derivadas del trabajo, de la asistencia y de la asociación de otros que laboran unidos en la misma comunidad, así como de la protección que va a recibir de toda la fuerza generada por dicha comunidad, ha de compartir con los otros algo de su propia libertad en la medida que le corresponda, contribuyendo por sí mismo al bien, a la prosperidad y a la seguridad de la sociedad, según ésta se lo pida; lo cual no es solamente necesario, sino también justo, pues los demás miembros de la sociedad hacen lo mismo.

131. Pero aunque los hombres, al entrar en sociedad, renuncian a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que tenía en el estado de naturaleza, poniendo todo esto en manos de la sociedad misma para que el poder legislativo disponga de ello según lo requiera el bien de la sociedad, esa renuncia es hecha por cada uno con la exclusiva intención de preservarse a sí mismo y de preservar su libertad y su propiedad de una manera mejor, ya que no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su situación con el deseo de ir a peor. Y por eso, el poder de la sociedad o legislatura constituida por ellos, no puede suponerse que vaya más allá de lo que pide el bien común, sino que ha de obligarse a asegurar la propiedad de cada uno, protegiéndolos a todos contra aquellas tres deficiencias que mencionábamos más arriba y que hacían del estado de naturaleza una situación insegura y difícil. Y así, quienquiera que ostente el poder legislativo supremo en un Estado está obligado a gobernar según lo que dicten las leyes establecidas, promulgadas y conocidas del pueblo y no mediante decisiones imprevisibles; ha de resolver los pleitos por jueces neutrales y honestos, de acuerdo con dichas leyes; y está obligado a emplear la fuerza de la comunidad, exclusivamente, para que esas leyes se ejecuten dentro del país; y si se trata de relaciones con el extranjero, debe impedir o castigar las injurias que vengan de afuera, y proteger a la comunidad contra incursiones e invasiones. Y todo esto no debe estar dirigido a otro fin que no sea el de lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo”.²⁵

²⁵ LOCKE, John. Op. Cit.

2.4.- MONTESQUIEU

Carlos Luis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, nace el 18 de enero de 1689 y muere el 10 de febrero de 1755. Entre sus obras más importantes se consideran: *Cartas Persas* (1721), *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y de la decadencia de los romanos* (1734) y *Del espíritu de las leyes* (1748).²⁶

El espíritu de las leyes.

Casi en la mitad del siglo XVIII se publica en Ginebra "*Del espíritu de las leyes*" de Montesquieu. La obra es una suma de filosofía jurídica y política, que se sostiene en la razón y en el método experimental. Veintidós ediciones en el término de dos años, anuncian un texto que, evidentemente sobrepasando el interés de los estudios especializados, se inserta directamente en el sistema de acontecimientos y preocupaciones de la sociedad.

Efectivamente, en 1750, dos años después, Montesquieu se vio precisado a escribir una "*Defensa del espíritu de las leyes*". Se le censuró por sostener en su definición de la ley, que todo estaba sujeto a leyes: el entendimiento, la naturaleza inanimada, y en especial que las inteligencias superiores al hombre y la misma divinidad estaban sujetas a leyes.²⁷ En realidad, el establecimiento de la legalidad del mundo contiene en Montesquieu, la crítica del orden instituido, como parte de la llamada crítica universal de la Ilustración.

Dos temas de jurisprudencia -como se usaba decir a lo largo del siglo XVIII, sopesando las evidencias de la teoría y de la práctica- contiene "*Del espíritu de las leyes*": la teoría de la ley y la teoría de la separación de poderes.

Su enunciación parece destinada a configurar los estudios que profundizan en los conflictos de la ley y del poder y, en especial, sus respectivas condiciones de legitimación.

El método.

En la preparación "*Del espíritu de las leyes*", empresa singular que abarca veinte años de la vida de Montesquieu, tiene principal importancia todo lo referido al método. Porque nuevos principios y supuestos dirigen ahora la investigación y, en consecuencia, las relaciones subsistentes entre los hechos y las operaciones mentales que los clasifican y verifican, propenden al establecimiento de principios generales y particulares incorporando nuevos significados sobre los significados existentes. La realidad es mirada de otra manera y sus resultados admitirán las seguridades de la prueba e incluso de la demostración social.

El método reviste en la obra de Montesquieu una importancia decisiva, pues produce, como en toda la epistemología moderna, la natural implicación de las secuencias doctrinarias con los datos de la experiencia, permitiendo la existencia simultánea de premisas. Creándose de esta manera, una estructura múltiple de la investigación social en plena mitad del siglo XVIII, si bien que con las limitaciones propias del momento. Pero es

²⁶ ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Op. Cit.

²⁷ MONTESQUIEU, Charles de. *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa, 6ta. Edición, 1985.

importante destacar que en esta forma nociones de la ley y de poder que ampliarán sus contenidos teóricos, con los resguardos constantes de la práctica.

Las proposiciones de Montesquieu, constitutivas de su método son las siguientes:

1. Determina la existencia del ser social y de la sociedad en forma autónoma y continua. La sociedad ya no podrá ser considerada en el futuro como una agregación de individuos, pero tampoco el ser social que ahora la constituye, se reconocerá en el ser aislado de las agregaciones. El hombre y la sociedad -como afirma la Ilustración- constituyen entes distintos, pero no pueden pensarse separados.

2. Está en condiciones de sostener y demostrar que las leyes no provienen de la naturaleza, ni de la naturaleza particular del hombre, sino de la sociedad. Montesquieu considera que la naturaleza es fundamentalmente la acción de los hombres entre sí, y esto, cambia el sustento clásico del derecho natural.

Pero es necesario tener presente que la Ilustración, desde sus orígenes, ha mantenido sin oposición ni diferencias, que el concepto de ley es incomprensible si se le separa del concepto de sociedad.

3. Los hechos irrumpen en la vida teórica y práctica con su legendaria contundencia. Tal como se les considera ahora, su especificidad indica que no permanecen inmutables y que en su contingencia está la clave de su comprensión.²⁸

El objetivo del pensamiento político de Montesquieu, expresado en el Espíritu de las leyes, es elaborar una física de las sociedades humanas. Su modelo, tanto en contenido como metodología, está más en la línea de lo experimental que lo especulativo. Adopta el análisis histórico, basado en la comparación; arranca de los hechos, observando sus variaciones para extraer de ellas leyes.

En esta obra se nos ofrece, además de la descripción de las idiosincrasias nacionales, las diversas formas de gobierno y sus fundamentos, así como los condicionantes históricos e, incluso, climáticos de éstos, elaboró un novedoso enfoque de las leyes, los hechos sociales y la política: se desvanece la clásica oposición entre las tesis iusnaturalistas y escépticas, que atribuían el fundamento de las leyes a la arbitrariedad de los legisladores: consideraba más bien que las leyes proceden de relaciones necesarias derivadas de la naturaleza de las cosas y las relaciones sociales, de forma que no sólo se opuso a la separación entre ley natural y ley positiva sino que consideraba que son complementarias. Cada pueblo tiene las formas de gobierno y las leyes que son propias a su idiosincrasia y trayectoria histórica, y no existe un único parametro desde el cual juzgar la bondad o maldad de sus cuerpos legislativos. A cada forma de gobierno le corresponden determinadas leyes, pero tanto éstas como aquéllas están determinadas por factores objetivos tales como el clima y las peculiaridades geográficas que, según él, intervienen tanto como los condicionantes históricos en la formación de las leyes. No obstante, teniendo en cuenta dichos factores, se puede tomar el conjunto del corpus legislativo y las formas de gobierno como indicadores de los grados de libertad a los que ha llegado un determinado pueblo.

La filosofía política se transforma en una filosofía moral cuando establece un ideal político que defiende la consecución de la máxima libertad aunada a la necesaria autoridad

²⁸ MONTESQUIEU, Charles de. Op. Cit.

política; rechaza abiertamente las formas de gobierno despóticas. Pero para garantizarla al máximo, Montesquieu considera que es imprescindible la separación de poderes. Muy influenciado por Locke, desarrolla la concepción liberalista de éste, y además de considerar la necesidad de separar el poder ejecutivo del poder legislativo, piensa que también es preciso separar el poder judicial. Esta separación de los tres poderes ha sido asumida y aplicada por todos los gobiernos democráticos posteriores.

Del Espíritu de las leyes se transcribe lo relativo a la División de Poderes:

“DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES...

El equilibrio político: división de poderes.

En cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el (...) de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil.

Por el primero, el príncipe o magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por el tercero, castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado.

La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro.

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona (...) entonces no hay libertad, porque es de temer que (...) hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor.

En el estado en que un hombre solo o una corporación (...) administrasen los tres poderes (...) todo se perdería enteramente (...)

El poder judicial no debe confiarse a un senado permanente y sí a personas elegidas entre el pueblo en determinadas épocas del año, de modo prescrito por las leyes, para formar un tribunal que dure solamente el tiempo que requiera la necesidad.

De este modo el poder de juzgar, tan terrible en manos del hombre, no estando sujeto a una clase determinada, ni perteneciente exclusivamente a una profesión se hace, por decirlo así, nulo e invisible. Y como los jueces no están presentes de continuo, lo que se teme es la magistratura y no se teme a los magistrados.

Y es necesario también que en las grandes acusaciones el criminal, unido con la ley, pueda elegir sus jueces, o cuando menos recusar un número tan grande de ellos que los que resten se consideren elegidos por él...²⁹

²⁹ MONTESQUIEU, Charles de. Op. Cit.

El poder

De dos maneras considera Montesquieu al poder: como una facultad constitutiva del ser y como una facultad constitutiva de la sociedad. Sus analogías y diferencias son sustanciales, empezando porque resulta decisivo que el impulso del poder provenga del individuo o de la sociedad.

La problemática fundamental es determinar de donde proviene este poder, si su origen es divino o proviene del pueblo. A través de interrogaciones como ésta es que, sin que desaparezcan las secuencias descriptivas del poder, se advierte la preocupación por determinar su esencia. En esta situación histórica empieza Montesquieu a escribir acerca del poder.

En diferente forma y con objetivos en parte similares y en parte distintos, abordaron Locke primero y Montesquieu después, la teoría práctica del poder.

La propuesta de Montesquieu es dialéctica, en el sentido de que se propone desarrollar el conjunto de los antagonismos que contiene el poder, para ponerlos al servicio de la ley, que es en definitiva una de las antítesis del poder y de otra manera constituye su legitimidad. Son los dos temas fundamentales de Montesquieu que en ninguna instancia de su obra se separan.

Locke da los primeros pasos, juzgando imprescindible un equilibrio y un desarrollo armónico de funciones, y una sistemática de las prácticas sociales, que permita configurar su dirección, Previniendo que: "Además, puede suponer una tentación excesivamente fuerte para la fragilidad humana, demasiado afecta, ya de por sí, a aferrarse al poder, el que las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tengan también el de ejecutarlas".³⁰

En Montesquieu estamos considerando una teoría del poder global y de sus límites, que surge de la práctica, de las metodologías de análisis, comparación, clasificaciones de hechos y sus generalizaciones.

La diferencia entre Locke y Montesquieu, es que Locke escribe desde el poder y Montesquieu, lo hace desde afuera. La diferencia es trascendental, porque en Locke el poder es fundamentalmente un problema de poder, en cambio en Montesquieu es siempre un problema de libertad.

El círculo institucional ha cerrado su base y abre así la multiplicidad de sus espirales. La crítica universal, esa dialéctica de la Ilustración, hace de la separación de poderes de Montesquieu algo inesperado; la separación de poderes de Montesquieu constituye una óptica gigantesca: el paulatino descrédito de los Parlamentos, las insondables deficiencias de la justicia enfrentada sin remedio al juicio público y las interminables envolturas del árbitro: el poder ejecutivo o administrador o el poder sin explicaciones. A Montesquieu debemos esta iluminación y es bastante.

Hace doscientos cincuenta años puso en nuestras manos a través de la teoría de separación de poderes y la teoría de la ley, instrumentos que permiten afirmar que el

³⁰ MONTESQUIEU, Charles de. Op. Cit.

Estado es cada uno de nosotros y todos a la vez, no hay más nada que decir para reconocer en él a un contemporáneo y sobre todo, a un genio.

Como se pudo observar, este capítulo nos sirvió para entender el porqué de la división de poderes, todo esto emanado de una elección democrática, donde el pueblo faculta a sus representantes para ejercer el poder mismo, y más aún, las corrientes filosóficas que sustentan nuestros citados autores que tienen estrecha relación con nuestro tema de análisis, ya que al existir en nuestro país tres funciones políticas fundamentales del estado, debemos ubicar cual es su fundamento jurídico, cual es la función que las doctrinas especifican para cada uno de los citados poderes, y así concatenar con los siguientes temas el porqué nuestro procedimiento objeto de estudio se lleva a cabo exclusivamente en una sola de las tres esferas antes referidas.

3.- FUNCIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES DEL ESTADO

NOCIONES PRELIMINARES

En este capítulo, entenderemos específicamente y puntualizado, por supuesto, tomando como referencia nuestra norma suprema, cuales son las tres funciones políticas fundamentales en el estado mexicano, porque son estas por las cuales el estado realiza todas sus actuaciones consignadas en la norma referida y nombra, no en todos los casos, porque en algunos lo hace el pueblo, a los funcionarios que han de cumplir su esta voluntad, que es en una idea principal el bienestar general.

Asimismo, veremos cuales son los antecedentes que ha tenido nuestro país en este rubro, tanto la antigua legislación como las modificaciones que esta ha sufrido con el devenir histórico, hasta llegar a nuestra actual constitución federal.

Por último, se verá el análisis de las principales atribuciones constitucionales definidas para cada uno de estos tres órganos que son los poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial, para entender cuales ejercen de facto y cuales son implícitas, mismas que se encuentran descritas principalmente en la Constitución Federal y en legislaciones secundarias expedidas a este efecto, de las cuales, las consignadas en los preceptos constitucionales referidos se transcribirán para su estudio.

3.1.- LOS PODERES EN MÉXICO

En México, el principio constitucional de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, funda la división del Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y judicial como órganos institucionales para su cabal ejercicio. De esta forma, la Constitución mexicana localiza y precisa las diversas funciones del Estado mexicano en tres órganos distintos e independientes, como principio de limitación y colaboración de un poder de la Federación, mediante fórmulas constitucionales de competencia, función y equilibrio de los citados órganos para garantizar la vida y libertad del Estado.

Así, la Constitución Política, denomina al primer capítulo de su Título Tercero, "De la División de Poderes", y en el artículo 49, establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación..." De lo que se desprende que la influencia tan poderosa de la teoría de Montesquieu, llegó también hasta nuestro país y fue plasmado así en nuestras distintas cartas magnas, desde la Constitución de 1824; las Bases Constitucionales de 1835; la Constitución de 1857 y la actual Constitución promulgada en 1917. Cabe aclarar, que incluso la llamada Constitución de Cádiz de 1812, ya consagraba el principio de división de poderes, pero no fue posible realizarla en los años posteriores, debido primero, a la resistencia que opusieron los virreyes y después, en la época independiente, ya bajo la vigencia de la Constitución de 1824, que recogió estos principios, a las tremendas luchas sostenidas por los partidos liberal y conservador. Jorge Carpizo, afirma que la tesis mexicana que han seguido todas las constituciones de nuestro país, salvo la de 1814, "consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder".¹

Por otra parte, cabe mencionar que en México, la crítica al tema que ocupa, ha girado entorno a la preponderancia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del poder y la aparente confusión de poderes, que en realidad debe ser vista como colaboración entre los mismos.

Retomando todo lo mencionado, se resume que en México, el artículo 49 de la Constitución establece que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Los antecedentes de esta forma organizativa los encontramos en "La Teoría Clásica de la División de Poderes", la cual es posible atribuir tanto a John Locke como a Montesquieu.

John Locke, al estudiar el supremo poder, concluyó que todas las formas en que se han dividido sus funciones han tomado en cuenta la división del trabajo; con base en esto, consideró que es indispensable evitar que se concentre en manos de una sola persona, ya que el ser humano tiende por naturaleza a abusar del poder en beneficio propio, lo que es contrario al interés colectivo y general.

Para evitar que así suceda propone dividirlo de la siguiente manera:

a).- EJECUTIVO. Que sería el responsable de ejecutar las leyes.

¹ CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, UNAM, 1987.

b).- **LEGISLATIVO**. Cuya responsabilidad consistiría en decretar las leyes.

c).- **FEDERATIVO**. Que se encargaría de vigilar la seguridad exterior de la nación.

Por su parte, Montesquieu plantea que los principios para organizar el poder deben tener como objetivo controlarlo, para que no se abuse de él. En general, está de acuerdo con la división de poderes propuesta por John Locke, excepto con el poder Federativo al que propone sustituir por Judicial debido a que considera que Locke olvidó determinar la situación de los jueces. Así, su propuesta de división del poder es la siguiente:

a).- **EJECUTIVO**

b).- **LEGISLATIVO**

c).- **JUDICIAL**

Sin embargo, también hubo quienes se opusieron a esta división; entre ellos destaca Kant, quién planteaba que el poder no debe estar separado, ya que al disgregarse en los tres grupos propuestos no sería posible conseguir una buena organización. Los poderes, según Kant, al dividirse provocarían un divorcio de las funciones que afectaría la efectividad del gobierno debido a la falta de coordinación entre ellos. En concreto, su propuesta consiste en flexibilizar a los poderes:

El Poder Ejecutivo podría crear reglamentos, acuerdos o decretos, es decir, ejercería la función legislativa, o tribunales Agrarios, Fiscales y Laborales, con lo que estaría ejerciendo la función Judicial.

El Poder Legislativo sería el único que podría juzgar al presidente, con lo que estaría ejerciendo la función judicial, y también podría nombrar al sustituto del presidente al ejercer funciones del Poder ejecutivo.

El Poder Judicial podría designar los cargos que siguen en el orden jerárquico descendente al Órgano Supremo, con lo que ejercería la función ejecutiva; podría también crear jurisprudencia, así ejercer la función legislativa.

En nuestro país, los poderes son EJECUTIVO, LEGISLATIVO y JUDICIAL, que más adelante en este capítulo se expondrán las características de cada uno.

Pero para poder comenzar a describir a cada uno de los poderes antes mencionados, es necesario remitirnos a la descripción que nuestra carta fundamental hace respecto al tema:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...TITULO TERCERO

CAPITULO I

De la División de Poderes

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...”

3.2.- EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES

Para comenzar, debemos definir lo que en este sentido se debe entender por poder. Poder Ejecutivo deriva de la palabra latina exsecútus -que ejecuta o hace alguna cosa y de exséqui consumar o cumplir.²

Para Vergottini, las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el Poder Ejecutivo comprende modelos centrados en un órgano (monismo) y modelos concentrados en dos órganos (dualismo), a su vez estos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados); de los cuales el que prevalece es el monocrático en los ordenamientos autocráticos.

El Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un "monarca elegido". Cuando las constituciones establecen un ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe del Gobierno), en realidad sólo uno acaba por tener mayor relevancia, como es en los casos de Inglaterra y Canadá.

En Estados Unidos de Norteamérica, cuya Constitución data de 1787, configura un ordenamiento con estructura federal, con una forma de gobierno definida como presidencialista, el ejecutivo es jefe de Estado y, a su vez, jefe de Gobierno y deriva su legitimación directamente de la colectividad nacional.

En América, las constituciones latinoamericanas, en gran número, han tenido como modelo constitucional el estadounidense, de tal forma que, aunque señalan la clásica división de poderes, le dan mayor preeminencia al Poder Ejecutivo, que se deposita en un Presidente de la República.

En el Estado democrático de división de poderes, el Poder Ejecutivo es el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el Poder Judicial. En los regímenes presidencialistas el Poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones; para el quehacer administrativo el Presidente tiene la facultad de designar a quienes lo auxilien en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que en la práctica lo relaciona con el partido que lo llevó al gobierno, especialmente con sus cuadros dirigentes y personas relevantes. En el presidencialismo su titular se encarga de la política internacional, que en caso extremo puede llegar a la declaración de guerra, con la aprobación del cuerpo legislativo respectivo, por ello es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas e interviene en la designación de sus altos mandos, al igual que en el nombramiento de los embajadores, preocupándose también por los asuntos de la procuración de justicia; maneja también las relaciones internacionales, específicamente las de comercio exterior en beneficio del país. En el régimen presidencialista éste goza de facultades extraordinarias con motivo de la suspensión de garantías en la que interviene el Poder Legislativo.

En los regímenes presidencialistas para la ejecución de las leyes el Presidente tiene la facultad reglamentaria que amplía considerablemente su espacio original de competencia y que algunos consideran no propio de la división de poderes. En muchos países la

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados LVI Legislatura, 1ra. Edición, México, 1997.

facultad de iniciar leyes da al presidencialismo características específicas, casi de exclusividad en algunas materias y rangos, es el caso de las reformas constitucionales; también es característica del sistema presidencial el derecho de veto que se tiene para hacer observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo antes de su promulgación, acción suspensiva provisional para su revisión.

En la Constitución mexicana el artículo 80 determina: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

El artículo 83 de la mencionada Carta Magna, establece el periodo de duración del encargo del ejecutivo, y la fecha en que inicia el ejercicio como Presidente de la República. Asimismo, en su contenido observamos la prohibición de que "artículo 83...en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." Éste es el arraigado principio de la No Reelección, principio considerado, al igual que en algunos países latinoamericanos, como una decisión trascendente del poder constituyente.

En un Estado Federal como el mexicano, el Poder Ejecutivo se da en tres ámbitos de competencia, el Federal, el Estatal-Local y el Municipal-Ayuntamientos, cuyos espacios los determina, en orden jerárquico la Constitución General y las constituciones de las entidades federativas.

A continuación, se transcriben los artículos relativos a la función del Poder Ejecutivo consagrados en nuestra carta fundamental:

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...CAPITULO III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución...”

3.3.- EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES

Ahora, una vez más, entendamos que significa el poder en este sentido. Poder Judicial deriva del latín judicialis, relativo a los jueces.³

En principio el Poder judicial es el que ejerce la administración de justicia en el territorio del Estado soberano del que forma parte. En el Estado de derecho democrático de división de poderes, el Poder Judicial es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo (Suprema Corte de Justicia), cuyas funciones son dirimir las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resolver sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de control constitucional.

En un Estado Federal, la función judicial está integrada por instituciones de competencia federal, cuya influencia se extiende a todo el país; y de competencia local, que circunscribe su actuación al territorio de la entidad federativa correspondiente. El Poder Judicial Federal se integra por jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo; y el Poder Judicial de las entidades federativas, se integra por juzgados y tribunales de los estados que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en asuntos de competencia local, concurrente o auxiliar. El Poder Judicial local ejerce su jurisdicción sobre conflictos y asuntos en que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, es el caso de las leyes civiles, penales, etc., esta clase de litigios son denominados genéricamente como locales o estatales.

Si bien desde de un punto de vista orgánico se encuentran separados el Poder Judicial de cada estado y el Poder Judicial de la Federación, tal separación se relativiza desde la perspectiva de las funciones que desempeñan ambos poderes, ya que a través del juicio de amparo es posible impugnar prácticamente, ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, todas las sentencias definitivas de única o segunda instancia que pronuncien los tribunales. Además de la competencia local y concurrente, los tribunales locales deben funcionar como órganos auxiliares de la justicia federal.

La facultad de control constitucional de los actos de autoridad y de las leyes, es substancialmente distinta a la facultad jurisdiccional. Sin embargo suele suceder que los órganos federales encargados de la función jurisdiccional, tienen a su vez la facultad de juzgar sobre la constitucionalidad de una ley y emitir sentencia que puede dejar sin validez cualquier disposición general, abstracta e impersonal que inculque el orden constitucional.

El Poder Judicial es indivisible y único, y los órganos que lo ponen en ejercicio están determinados en la Constitución y sus leyes orgánicas que precisan sus ámbitos de competencia y jurisdicción.

En México, el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal; fijándoles la Constitución y las leyes respectivas sus ámbitos de competencia, mismos que en algunos países son frecuentemente reformados,

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. Op. Cit.

lo que no considera conveniente para la seguridad la ortodoxia jurídica. A continuación se transcriben todos los artículos constitucionales referentes al mencionado poder, con respecto a sus atribuciones:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...CAPITULO IV

Del Poder Judicial

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepciones secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino...

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados

de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquéllas en que la Federación fuese parte;

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o

reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán

someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las

cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII. La violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI. 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. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Quando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare;

XVIII. Se deroga...”

3.4.- EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL Y SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES

Por último, analizaremos el poder Legislativo Federal, que es el más importante en este caso para nosotros por el tema que se estudia, ya que en este se lleva a cabo el procedimiento Constitucional objeto de análisis en la presente tesis, por lo cual, una vez más, es necesario definir el significado de poder aunado a esta importante función legislativa. Poder Legislativo, la palabra legislativo, proviene del latín legislator.

Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes, Aplícase al cuerpo o código de leyes, o sea que Poder legislativo, es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.⁴

En el Estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da al poder legislativo la competencia de expedir las leyes. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o dos cámaras que representan intereses distintos: los del pueblo y los de los privilegiados, es el caso de las cámaras de los Lores y de los Comunes, en Inglaterra. En el Estado federal la Constitución determina que expidan leyes dos órganos distintos: los congresos-legislaturas locales y el Congreso General o de la Unión, los espacios de los respectivos ámbitos de competencia dan las características a cada Estado federal, hay quienes afirman que el ámbito de competencia mayor debe corresponder a las entidades federativas, mientras que otros consideran que en los países subdesarrollados la Federación debe participar de manera más intensa como órgano de poder público nacional, lo que amplía sus ámbitos de competencia, no sólo legislativos y judiciales sino especialmente ejecutivos-administrativos.

La teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) considera que el poder legislativo formaliza-legaliza a la soberanía nacional, dándole a los legisladores como representantes del pueblo y de la nación la función de legitimar democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del Gobierno del Estado debido a su origen electoral, es común identificar al poder legislativo con sus integrantes los legisladores y su quehacer político práctico cotidiano en beneficio del diálogo y la discusión política democrática que exigen prudencia y negociación, acciones contrarias a las decisiones impositivas radiales de los regímenes dictatoriales.

En México, la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo federal de tipo norteamericano, que establecía la Cámara de Diputados sobre la base de representación proporcional al número de habitantes y al Senado compuesto por dos representantes de cada entidad federativa; la de 1857 optó por el unicameralismo, suprimiendo al Senado, mismo que se restableció en 1874; la de 1917 determina en el artículo 50: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores", las cuales integran el Congreso de la Unión (art. 69), cuyas facultades las determina el artículo 73 en XXX fracciones, ordenamiento que se ha reformado, lo que pone de manifiesto la ampliación que el ámbito de competencia federal ha tenido.

Y para finalizar, también se transcriben los artículos relativos a esta importante función que realiza el Congreso General:

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. Cit.

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

...CAPITULO II Del Poder Legislativo

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos 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...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años...

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

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

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones...

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo

uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Artículo 69. A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que,

corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Sección III

De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando con las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Derogada;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

3a. *La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.*

4a. *Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.*

XVII. *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*

XVIII. *Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;*

XIX. *Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.*

XX. *Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.*

XXI. *Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.*

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

XXII. *Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.*

XXIII. *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;*

XXIV. *Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

XXV. *Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos*

arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Derogada.

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. (Se deroga).

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI. Resolver 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, mediando un conflicto de

armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

Sección IV

De la Comisión Permanente

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores...”

Como se pudo observar al termino del presente capítulo, éste tiene estrecha relación con el analizado anteriormente, ya que se pudo observar qué debemos entender como funciones políticas fundamentales del estado, su origen y naturaleza jurídica de cada una de las instituciones en que se divide el poder para su ejercicio, así como sus atribuciones constitucionales y la específica relación con nuestro tema de estudio, ya que es necesario saber cuales son las facultades expresas constitucionales de que goza el Poder Legislativo (Congreso de la Unión) y más en específico, la Cámara de Diputados que en nuestro país, es la encargada de llevar a cabo este procedimiento que se instaura a servidores públicos que caen en los supuestos jurídicos determinados y consagrados, tanto en la Constitución Política Federal, como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que les sea aplicable la Declaración de Procedencia correspondiente.

4.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA DETERMINAR LA EFICACIA DE SU RESOLUCIÓN Y EL MOMENTO EN EL CUAL DEBE SER REMOVIDA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO.

NOCIONES PRELIMINARES

En este último capítulo, atenderemos específicamente a nuestro tema de análisis que es la Declaración de Procedencia, veremos concretamente a que se refiere éste procedimiento llevado exclusivamente en la Cámara de Diputados, que se entiende por Servidor Público, a quienes se les puede aplicar este procedimiento y lo necesario para entender esta figura descrita en la constitución federal.

También se vera lo referente a las clases de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, misma que puede consistir en cuatro tipos que son la responsabilidad Civil, la responsabilidad Administrativa, la responsabilidad Constitucional o Política y por último, la responsabilidad Penal, que es la que a nosotros por el tema expuesto, nos interesa.

Definiremos también que es un acto administrativo, cuando la autoridad resulta responsable, que servidores públicos gozan de la Protección Constitucional para los casos de declaración de procedencia, un análisis al citado procedimiento en base a la legislación vigente aplicable, cuales son los efectos del mismo, sanciones y si existen recursos contra la resolución derivada del mismo.

Por último y como punto fundamental contiene nuestra postura respecto a la eficacia de la resolución derivada de dicho procedimiento en cualquiera de sus sentidos y cual es para nosotros el momento idóneo para remover la protección constitucional con que cuenta el servidor público para poder ser sujeto a la legislación penal aplicable, de ser el caso, materia de la presente tesis.

4.1.- EL SERVICIO PÚBLICO

CONSIDERACIONES GENERALES

Los servicios públicos desempeñan un papel clave en el desarrollo social y económico de los países y se les ha considerado como una garantía de respeto del derecho de todos los ciudadanos de participar con dignidad en el quehacer de la sociedad. Este sector de actividad no sólo cubre lo que se conoce como administración pública sino que abarca también varios otros servicios públicos o de interés general suministrados a través de canales privados o públicos. Tradicionalmente, los servicios de interés general los ha suministrado el sector público; no obstante, poco a poco el sector privado ha ido aumentando su participación en esta esfera en el marco de la desreglamentación general y de la reforma del sector público que ha tenido lugar en todo el mundo.

El Estado continúa siendo el empleador más importante en todo el mundo. A raíz de ello, el impacto en el mercado de trabajo en todos los países que han llevado a cabo reformas en el sector público ha sido enorme. El personal de los servicios públicos comprende a todas las personas que desempeñan funciones en las administraciones centrales o federales, regionales, provinciales, estatales, locales y municipales, e incluye tanto a los funcionarios de la administración pública (a los que se aplica una normativa específica) como al resto de los trabajadores del sector público. Cabe tener presente que es cada vez mayor el número de trabajadores empleados en los servicios de utilidad pública que suministra el sector privado. Actualmente son objeto de examen y de debate una serie de cuestiones relativas a la participación del Estado en la actividad económica, entre ellas, en qué medida el Estado debe y puede intervenir para establecer los mecanismos de mercado, subcontratar actividades con el sector privado o privatizar completamente ciertas actividades para asegurar un suministro eficaz y eficiente de servicios, en aras del interés general. Al respecto no existe una solución única aplicable en todos los casos. La mejor manera de ofrecer servicios a unos ciudadanos con necesidades muy heterogéneas y en constante evolución es uno de los temas que debería debatirse en un foro amplio en el que participen todas las partes que se verán afectadas por las decisiones que se adopten.¹

¹ FERNANDEZ DE CASTRO, Pablo. Relación del Estado con los Servidores Públicos en Ámbito Jurídico, marzo de 2001, disponible en: www.ambito-juridico.com.

4.2.- EL SERVIDOR PÚBLICO

CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Conforme al artículo 108 de la Constitución General de la República y el segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, éstos deben considerarse como:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

SISTEMAS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS AGENTES PÚBLICOS

1. *Nombramiento. Es la designación de un funcionario o empleado público hecha por una sola persona la cual necesariamente tiene que ser una autoridad competente. El nombramiento puede ser discrecional, condicionado o reservado.*
2. *Elección. Es la designación de un servidor público por varias personas, es decir, democráticamente a través de un sistema político.*
3. *Oposición. Es el concurso de varios aspirantes dándosele el cargo a aquel que obtenga las mejores notas.*

REQUISITOS JURÍDICOS GENERALES PARA INGRESAR AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *Capacidad de ejercicio, es decir, pleno ejercicio de derechos civiles y políticos;*
2. *Nacionalidad mexicana por nacimiento;*
3. *Edad. Se fijan diversas edades según el caso, generalmente superiores a los 21 años;*

4. *No haber sido condenado por delito culposo que amerite pena corporal, o estar siendo procesado por dicho delito al momento de la elección o nombramiento;*
5. *No pertenecer al estado eclesiástico;*
6. *Residencia anterior al cargo en el lugar donde desempeñará sus funciones;*
7. *No haber desempeñado el mismo puesto con anterioridad, en cargos no reelegibles;*
8. *No ocupar puesto legalmente incompatible.²*

FORMACIÓN DEL SERVICIO ENTRE EL ESTADO Y SUS SERVIDORES

La relación de trabajo inicia con la concurrencia de la voluntad del trabajador. El vínculo Estado-servidores públicos se inicia siempre por nombramiento o elección.

Los funcionarios públicos al iniciar sus servicios ante el Estado tienen deberes y obligaciones que cumplir. Así, previamente a la toma de posesión del cargo y, en consecuencia, a la iniciación de labores, el artículo 128 constitucional impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

La relación de servicio está formada por el conjunto de derechos y obligaciones que derivan para el Estado y sus servidores del hecho de la prestación del servicio, legalmente autorizado mediante nombramiento o elección, por tiempo limitado o por obra determinada.

Así, pues, la relación de servicio implica:

- I.- Un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores;*
- II.- Un nombramiento hecho por autoridad competente;*
- III.- La aplicación del estatuto al servidor público, y*
- IV.- La iniciación de los efectos de la relación entre las partes que intervienen.³*

Una vez coincidiendo las voluntades libres de vicios del Estado y el servidor público, y habiéndose llenado los requisitos legales respectivos, se producen efectos principales y secundarios:

Principales

a) Por parte del trabajador. Ponerse a disposición del Estado para que éste utilice los servicios o prestaciones determinados en el estatuto.

b) Por parte del Estado. Permitir al trabajador que desempeñe el empleo a fin de que pueda obtener las ventajas económicas inherentes; pero, además, tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado o de lo contrario el trabajador incurre en responsabilidad.

² FERNANDEZ DE CASTRO, Pablo. Op. Cit.

³ Ibidem.

Secundarios

Consisten en una serie de prestaciones a que se hace acreedor el trabajador por el solo hecho de ingresar al servicio del Estado, contenidas en su mayor parte en la ley del ISSSTE y la obligación del Estado a conceder dichas prestaciones.

DEBERES Y RESTRICCIONES A LA CONDUCTA DEL SERVIDOR PÚBLICO

Deberes:

- a) Rendición de protesta al momento de entrar en funciones;*
- b) Ejercer personalmente los servicios que implique el cargo;*
- c) Residir en el lugar donde ha de desempeñar dichos servicios;*
- d) Observar obediencia jerárquica;*
- e) Guardar el debido respeto tanto a sus superiores como a sus inferiores y comportarse con el decoro que exige el ejercicio de la función pública;*
- f) Mantener en secreto los datos, informes o conocimientos relativos a los asuntos cuya tramitación o decisión estén a su cargo;*
- g) Prestar a la actividad requerida el cuidado, atención y eficacia que sean necesarios para la buena marcha de la administración pública;*
- h) Deber de lealtad a la Nación. No realizar actos que atenten contra la seguridad del país.*

Restricciones:

- a) Evitar actos que pongan en peligro la seguridad del empleado, de sus compañeros o de elementos de trabajo que le han sido confiados;*
- b) No desempeñar cargos legalmente incompatibles;*
- c) No hacer propaganda política, religiosa, o realizar actividades mercantiles dentro del trabajo.*

CLASES DE RESPONSABILIDAD

La falta de cumplimiento de las obligaciones inherentes al cargo público produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad, la cual puede contraerse respecto de terceros o respecto de la administración de que forman parte. La responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos frente a la Administración puede ser civil, penal, administrativa o constitucional (política):

1. LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

Tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo produce un menoscabo en el patrimonio del Estado.

Esta clase de responsabilidad tiene una aplicación restringida, pues aparte de que la intervención de varios funcionarios o empleados en el acto perjudicial hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los servidores públicos.

2. LA RESPONSABILIDAD PENAL.

Tiene lugar por todo tipo de delito tipificado y los especiales en la Legislación penal correspondiente que sólo con la calidad de servidor público se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

Se procede penalmente contra servidores públicos solo si existe previa declaración de la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo proceso ulterior durante el ejercicio de su encargo. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. El Código Penal Federal consagra uno de sus títulos a los Delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, que a continuación se enumeran:

- Ejercicio indebido de servicio público (art. 214)*
- Abuso de autoridad (art. 215)*
- Desaparición Forzada de personas (art. 215-A y art. 215-B)*
- Coalición de servidores públicos (art. 216)*
- Uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217)*
- Concusión (art. 218)*
- Intimidación (art. 219)*
- Ejercicio abusivo de funciones (art. 220)*
- Tráfico de influencias (art. 221)*
- Cohecho (art. 222)*
- Cohecho a Servidores Públicos Extranjeros (art. 222 bis)*
- Peculado (art. 223)*
- Enriquecimiento ilícito (art. 224)*

Los sujetos de proceso penal son los siguientes: Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de la Sala Superior del tribunal Electoral, Consejeros, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Diputados a la Asamblea del D.F., Jefe de Gobierno del D.F., el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del D.F., Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal.

La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

Se aplicarán sanciones administrativas por los actos u omisiones en que incurran y estas consistirán, además de las que señalan las leyes, en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas.

4. RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL O POLÍTICA.

El título cuarto de la Constitución denominado De las responsabilidades de los servidores públicos, regula el juicio político, en contra de Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador general de la República, el Procurador General de Justicia del D.F., Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Directores Generales o sus equivalentes, Diputados a la Asamblea del D.F., Consejeros de la Judicatura Federal, Consejeros de la Judicatura del D.F., Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, Magistrados del Tribunal Federal Electoral.

Será acreedor a juicio político, el servidor público que en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. No procede juicio político por la mera expresión de ideas.

Las sanciones mediante juicio político consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados (órgano de acusación) procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores (jurado de sentencia) 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.⁴

⁴ CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, 1982.

4.3.- ACTO DE AUTORIDAD

Es importante entender lo que es un acto de autoridad para el estudio del tema en cuestión.

TEORIA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CONCEPTO

Antes de abordar el concepto del acto administrativo, es importante recordar la definición de acto jurídico, ya que como se verá el primero y el segundo son distintos.

El acto jurídico se define, tomando como referencia lo citado por el doctor Gabino Eduardo Castrejón García, como “la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico, como por ejemplo el matrimonio”.⁵

Ahora bien, una vez más citando a nuestro autor, define al acto administrativo como “una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.⁶

Según nuestro autor, se desprenden las siguientes características:

1.- ACTO UNILATERAL. Lo toma el titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral.

2.- Expresión externa de la voluntad, que también se toma unilateralmente.

3.- La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente, que actúa a través de su titular y el uso de la potestad pública, lo que implica que el acto esta fundamentado en Derecho.

4.- El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones.

5.- Es generalmente ejecutivo.

6.- Persigue el interés general.

Siguiendo con lo expuesto por nuestro autor, veamos cuales son los elementos del acto administrativo.

SUJETO.- El sujeto en el acto administrativo debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la administración pública, quien es el creador del

⁵ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2da. Edición, México, 2002.

⁶ Ibidem.

acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo.

MANIFESTACION EXTERNA DE LA VOLUNTAD.- Debe ser:

-Espontánea y libre

-De las facultades del órgano

-No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.

-Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

OBJETO.- El objeto en el acto administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe tener los siguientes requisitos:

1.- Debe ser posible física y jurídicamente

2.- Debe ser lícito

3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga al acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. La forma tiene las siguientes variantes:

ESCRITA. Es la regla general, acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegramas y notificaciones.

VERBAL. Puede ser directamente o a través de medios técnicos, mecánicos de transmisión del sonido.

SEÑALES. Semáforos, luces de aterrizaje, etc.⁷

REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por lo que hace a los requisitos constitucionales esto se emana del primer párrafo del artículo 16 de nuestro máximo cuerpo de leyes consistiendo éstos en:

Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;

Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.

La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

⁷ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit.

Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de Derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.⁸

FACULTADES DISCRECIONALES

Como se indicó en los apuntes que anteceden, uno de los requisitos fundamentales que contiene el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad para que realice dicho acto, sin embargo, como todo principio jurídico tiene excepciones, como lo es la facultad discrecional, para lo cual citemos lo que nuestro autor en el tema versa sobre el mismo: "La facultad discrecional que tienen los órganos del estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le dará a su actuación, y cuál será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al Órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites que consigna la ley."⁹

EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Existen 2 clases de efectos, a saber por nuestro autor:

Los efectos directos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho. El ejemplo clásico es la liquidación y exigibilidad a cargo del causante del pago de un impuesto.

Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo. Siguiendo el ejemplo anterior el órgano administrativo tiene la obligación de hacer efectivo el cobro del impuesto.

Efectos frente a terceros.

Como lo señala el doctor Castrejón, se debe entender por terceros a:

*-Todo aquel ente al que se pueda hacer valer un acto administrativo, y
-Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otogue, o no, o en que se modifique el acto administrativo. En tales condiciones, el acto administrativo puede también sufrir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la administración, otras entidades públicas y desde luego a los particulares.¹⁰*

VICIOS

Se puede definir como vicio de un acto jurídico toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al mismo.

En materia administrativa, nuestro autor menciona a las siguientes:

⁸ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

1.- Falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto, el primero trae como consecuencia de la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de incompetencia.

2.- Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia. Esto trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa.

3.- Falta de objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.

4.- Falta de forma, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.¹¹

NULIDADES

Antes de comenzar el estudio de dicha institución jurídica es importante establecer diversas ideas para definirla. El maestro Antonio Lozano señala que esta voz designa a un mismo tiempo el estado de un acto que se considera como no sucedido y el vicio que impide a este acto el producir su efecto.

El maestro Rafael de Pina, define a la nulidad, como la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. Y, conforme a las anteriores definiciones se puede establecer que la institución jurídica de la nulidad se deriva fundamentalmente de vicios de origen, ya sean formales o materiales. Conforme a lo anterior existen nulidades de pleno y relativas, donde las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y que transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la ley es declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe ser dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se actualizan cuando el acto administrativo adolece de alguno de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo.

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para finalizar con el tema del acto administrativo, citemos una vez más a nuestro autor de referencia para avocarnos a lo que se refiere, "al hablar de extinción de una relación jurídica o de un derecho", debemos de pensar que nos referimos a la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que obviamente queda subsistente y carente de consecuencias jurídicas así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.

Para efectos del derecho administrativo, el acto se extingue en dos formas, mediante los medios normales y los anormales.

Por lo que hace a los medios normales, éstos pueden ser considerados como:

1.- Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios.

¹¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Op. Cit.

2.- Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.

3.- Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que, podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declarativos.

4.- Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

Por lo que hace a los medios anormales, éstos se llaman así porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, siendo dichos medios los siguientes:

LA REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos en forma parcial o total un acto administrativo por razones técnicas, de interés público, o de legalidad es frecuente verla en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado. El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de propiedad pública simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.

LA RESCISIÓN ADMINISTRATIVA como forma de extinción de los actos administrativos, es oportuno verla en contratos o convenios administrativos y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.

LA PRESCRIPCIÓN es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas.

LA CADUCIDAD es la extinción de los actos administrativos por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve un derecho, generalmente por negligencia descuido o inactividad de un particular que no cumple con los requisitos o deberes de una concesión, es frecuente verla en las de aguas, minas, comunicaciones y transportes etc. Al no explotarse la concesión o no realizarse ciertas obras o servicios en el plazo que marca la ley opera automáticamente esta figura llamada caducidad, con lo cual se extingue el comentado acto jurídico.

La distinción entre prescripción y caducidad estriba en que la primera extingue el cumplimiento de obligaciones o el ejercicio de derechos de un particular o por el gobernante, liberándose de las mismas o los pierde por el transcurso del tiempo y la segunda extingue el ejercicio de facultades de una autoridad la pérdida de derechos del gobernado por negligencia.

EL TÉRMINO Y LA CONDICIÓN. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende de que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende el primero suspende los efectos

del acto administrativo. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista o cuando desaparece la misma por haber dejado de funcionar una autopista o carretera que es motivo de dicha concesión.

LA RENUNCIA DE DERECHOS es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo es notable en los rubros de licencias, permisos, o concesiones, y aun en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia personal, material, financiera o técnica y ante ello la autoridad competente debe de resolver lo conducente.

LAS IRREGULARIDADES E INEFICACIAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Todas las irregularidades del acto administrativo se encargan de propiciar su ilegalidad en ese sentido, los vicios de un acto administrativo pueden darse por la inobservancia de las normas que lo rigen.

Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

4.4.- LA AUTORIDAD RESPONSABLE

RESPONSABILIDAD AQUILIANA DEL ESTADO POR HECHOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS

El problema de la responsabilidad puede plantearse tanto en el campo del derecho privado como en el campo del derecho público.

En el campo del Derecho público, la responsabilidad del Estado lato sensu es del Estado y de los entes jurídicos menores. La responsabilidad de los entes públicos no puede en ningún caso prescindir del elemento dañoso, es decir del daño causado. La sola ilegitimidad o irregularidad de la acción, si llega a producirse sin daño para un tercero, no da lugar a ninguna responsabilidad, aún cuando pudiera llegarse a la invalidación del acto. Por lo demás, el daño, puede ser consecuencia de una actividad lícita, legítima. En el derecho público la responsabilidad se basa sobre un principio sustancial de justicia distributiva que tiende a evitar la producción de cualquier daño injustificado y no repartido equitativamente entre la población.

En el campo del derecho publico la responsabilidad se concreta en la obligación de resarcimiento del daño, mientras que en el campo del derecho privado, no solamente existe la obligación de reparar el daño sino también la posibilidad de sufrir sanciones punitivas de carácter penal. Habrá responsabilidad del Estado, toda vez que un particular sufra un daño material o moral causado directamente por el Estado y que deba ser indemnizado por éste. En algunos supuestos la conducta dañosa puede ser ilícita, en otros no.

La teoría de la responsabilidad en el campo del derecho público tiene una gran importancia, ya que representa la posibilidad que posee el administrado de obtener reparación de los daños que son imputables al Estado.

Para que exista responsabilidad en el campo del derecho público es necesario que se reúnan tres elementos: en primer lugar un daño, en segundo lugar la imputabilidad de ese daño al Estado y en tercer lugar que el daño pueda ser producido por un acto o hecho lícito o ilícito. Como sabemos, el Estado ejerce las tres funciones clásicas: administrativa, legislativa y judicial; por consiguiente, puede ser responsable en cualquiera de los tres supuestos, es decir, cuando ejecuta funciones administrativas, cuando ejecuta funciones legislativas y cuando ejecuta funciones judiciales.

Se señalan tres clases de responsabilidad de la administración, atendiendo al origen de los daños:

a) Unas veces el daño ha sido producido por la ejecución de actos ilegales o porque el servicio público ha funcionado de modo irregular y anormal, es decir con impericia, error, negligencia o dolo de los funcionarios.

b) Otras veces el daño tiene su origen en la actividad administrativa ejercida legalmente para el funcionamiento regular y normal de los servicios públicos, sin acto ilícito de nadie.

c) En otros supuestos el daño ha sido causado sin acto ilícito de los funcionarios, de un modo anormal, excepcional, sin que pueda decirse que la administración ha obrado

ilegalmente pero sin que tampoco pueda afirmarse que se trata de un funcionamiento normal de los servicios públicos.

Personalidad y Responsabilidad estatal.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de Derecho Público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del propio Estado.

*Se entiende por **lesión antijurídica**, o **actividad administrativa irregular** el conjunto de afectaciones patrimoniales que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar. Dicha antijuridicidad presupone la existencia de una garantía legal a la integridad de su patrimonio.*

ANTECEDENTES FEDERALES

El 14 de junio de 2002. se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal mediante el cual se incorpora al orden constitucional mexicano el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa.

ARTICULO ÚNICO.- Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“...Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Art. 113... La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor el 1° de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (1o de enero de 2004)...”

La Federación, las entidades federativas y municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

CONCEPTOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Se publicó el 31 de diciembre de 2004, y entró en vigor el 1ero. de enero del 2005, se conforma de 35 artículos permanentes y 2 transitorios.

Consta de los siguientes capítulos:

I.- Disposiciones Generales; II.- De las Indemnizaciones; III.- Del Procedimiento; IV.- de la Concurrencia; y V.- Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos.

En la cual destacan los siguientes conceptos:

Actividad Administrativa Irregular.- Aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Sujetos Obligados: Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la PGR, los tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público Federal.

Modalidades de la Indemnización.- Pago en moneda nacional; podrá pagarse en especie; la cuantificación se calcula de acuerdo a la fecha en que se causo la lesión, o cuando haya cesado, cuando sea de carácter continuo; la cantidad deberá efectuarse al momento de darse cumplimiento a la resolución que ordene el pago; en caso de retraso en el cumplimiento, la cantidad se actualiza conforme al código fiscal.

Monto de las indemnizaciones:

Daños materiales.- Se calculan de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, Ley General de Bienes Nacionales, debiéndose tomar en consideración Valores Comerciales

Daños Personales.- Indemnización conforme a lo dispuesto para riesgos en la L.F.T.; además, derecho a que se cubran gastos médicos erogados.

Daño moral.- Conforme a los criterios establecidos en el código civil federal, con base en dictámenes periciales, el monto no excederá de 20,000 veces el salario mínimo del D. F. (figura autónoma del daño material)

Competencia.- Los procedimientos de reclamación se iniciarán por la parte interesada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Prescripción.- *En un año, computado a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere producido la lesión patrimonial, o que hayan cesado los efectos, en el caso de lesión continua.*

En dos años, cuando existan daños de carácter físico o psíquico.

Derecho de Repetición.

El Estado podrá repetir el pago de la indemnización, cuando la falta haya tenido el carácter de grave, previa substanciación de procedimiento disciplinario.

4.5.- LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y DERECHO COMPARADO CON RESPECTO A ESTE PROCEDIMIENTO EN SEIS PAÍSES AMERICANOS

CONCEPTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Citando las acepciones que señala el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Declaración de Procedencia es:

I. *"Término que sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia, viene del latín *procedere*, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de pasar a otra cosa o progresión, ir por las etapas sucesivas de. En español también se conoce con el nombre de antejuicio.*

II. *El término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales."¹²*

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM al respecto se señala que: "Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados 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 Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambio el nombre por "Declaración de procedencia", aunque la institución subsiste.

El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el mencionado proceso penal ordinario se llamaba "desafuero". Ese procedimiento es muy parecido al del juicio político de responsabilidad, en su primera instancia, por lo cual es frecuente que se confundan.

III. *Término introducido en el capítulo IV de la Constitución vigente en la reforma de 1982 que pretendió eliminar del vocabulario político el término de "fuero constitucional". La declaración de procedencia se aplica para dar curso a que se ejerza la responsabilidad penal en contra de servidores públicos que gozan de protección constitucional que enuncia el artículo 111 constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Por otra parte, la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.*

¹² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. Op. Cit.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, mas no así en cuanto a la responsabilidad civil ni equivale a la acusación de la responsabilidad política que la Cámara de Diputados hace ante el Senado, en el procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el ministerio público federal ha procedido a consignar al servidor inculcado ante el juez de distrito correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva.

La responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.

El derecho del parlamentario, así como de los demás servidores previstos, a ser procesados después de la declaración de procedencia, constituye una garantía constitucional de seguridad en el desempeño de su función y una protección al cargo público, por lo que la Suprema Corte de justicia no lo ha considerado como un derecho personal renunciable por parte del servidor.

Cuando un miembro del Congreso goza de una licencia o una comisión, ésta no equivale a la declaración de procedencia, por lo que en el supuesto de que un diputado o senador sea inculcado y consignado por presunta responsabilidad penal, las autoridades no pueden ejecutar órdenes de aprehensión, ni ninguna otra orden, hasta que la Cámara de Diputados conozca del asunto y declare la procedencia de la acusación.

DERECHO COMPARADO.

Con el ánimo de complementar la presente investigación sobre la responsabilidad penal en que puedan incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como el titular del Poder Ejecutivo (Presidente), a continuación se presentan mediante cuadros comparativos las disposiciones legales a nivel Constitucional que rigen en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, Perú y México, con respecto a la Declaración de Procedencia (responsabilidad penal).

LA DECLARACION DE PROCEDENCIA (Responsabilidad Penal)

MÉXICO

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.</i> <input type="checkbox"/> <i>Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</i> <input type="checkbox"/> <i>Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.</i> <input type="checkbox"/> <i>Consejeros de la Judicatura Federal.</i> <input type="checkbox"/> <i>Secretarios de Despacho.</i> <input type="checkbox"/> <i>Jefes del Departamento Administrativo.</i> <input type="checkbox"/> <i>Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.</i> <input type="checkbox"/> <i>Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</i> <input type="checkbox"/> <i>Procurador General de la República.</i> <input type="checkbox"/> <i>Procurador General de Justicia del Distrito Federal.</i> <input type="checkbox"/> <i>Consejero Presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Art. 111 Constitucional).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo (Art. 111).</i> <input type="checkbox"/> <i>No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito en el tiempo en que se encuentre separado de su encargo (Art. 112).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>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 (Art. 108).</i> <input type="checkbox"/> <i>Al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional (Art. 111).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>La Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado (Art. 111).</i> <input type="checkbox"/> <i>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.</i>

ARGENTINA

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>Presidente</i> <input type="checkbox"/> <i>Vicepresidente</i> <input type="checkbox"/> <i>Jefe de Gabinete de Ministros</i> <input type="checkbox"/> <i>Ministros</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>Mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes (Art. 53).</i> <input type="checkbox"/> <i>Ninguno de los miembros del</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>Mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes (Art. 53).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> <i>Sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos, en las causas de</i>

- *Miembros de la Corte Suprema (Art. 53)*
- *Diputados y Senadores (Art. 69)*
- *Jueces de los Tribunales Inferiores de la Nación (Art. 115)*

Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador (Art. 68).

responsabilidad que se intenten contra ellos, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes (Art. 53).

□ *Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados debiendo sus miembros prestar juramento para este acto.*

□ *Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema.*

□ *Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes (Art. 59)*

□ *Fallo:*

- *Destituir al acusado,*
- *Declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación.*

□ *La parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios*

□ *Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido infraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho (Art. 69).*

□ *Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a*

disposición del juez competente para su juzgamiento (Art. 70).

- ☐ Los jueces de los Tribunales inferiores de la Nación serán removidos por causales del artículo 53, por un jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.
- ☐ El fallo que es irrecurrible no tiene más efecto que destituir al acusado.
- ☐ La parte condenada queda no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios (Art. 115).

BRASIL

SUJETOS

- ☐ Presidente
- ☐ Vicepresidente
- ☐ Ministros de Estado
- ☐ Ministros del Supremo Tribunal Federal
- ☐ Procurador General de la República
- ☐ Abogado General de la Unión (Art. 52. I y II)
- ☐ Diputados y Senadores (Art. 53)

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS

- ☐ Delitos de responsabilidad (Art. 52 I y II)
- ☐ Diputados y Senadores:
 - *Flagrante delito "inafiancável"* (Art. 53. 1)
 - Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos. (Art. 53)
 - * Las inmunidades de diputados y senadores subsistirán durante el estado de sitio, sólo pudiendo ser suspendido mediante el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara respectiva, en los casos practicados fuera del recinto del Congreso que sean incompatibles con la ejecución de la medida. (Art. 53.7)

RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

- ☐ Delitos de responsabilidad (Art. 52, I y II)
- ☐ Delitos del orden común (Art. 86).

PROCEDIMIENTO

- ☐ La Cámara de Diputados autorizará, por dos tercios de sus miembros la instauración del proceso, contra el Presidente y Vicepresidente de la República y contra los Ministros del Estado (Art. 51, I).
- ☐ Admitida la acusación contra el Presidente de la República, por dos tercios de la Cámara de Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal por los delitos del orden común.
- ☐ Si transcurrido el plazo de 180 días, el juicio no estuviere concluido cesará la separación del Presidente, sin perjuicio de la continuación normal del proceso.
- ☐ Mientras no sobrevenga sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, no estará sujeto a

prisión.

El Presidente de la República en ejercicio de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones (Art. 86).

Compete privativamente al Senado Federal:

- Procesar y juzgar a los funcionarios en los delitos de responsabilidad, funcionando como Presidente del Supremo Tribunal Federal, limitándose a sentencia, que solamente será establecida por dos tercios de los votos del Senado Federal, con pérdida de cargo, con inhabilitación, por ocho años para el ejercicio de función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales "cabíveis" (Art. 52, I y II, parágrafo único).

Diputados y Senadores:

- Sólo podrán ser detenidos en flagrante delito inafianzable y procesados criminalmente previa licencia de su cámara.

- En caso de flagrante delito los autos serán remitidos, dentro de 24 horas a la Cámara respectiva para que por el voto secreto de la mayoría de sus miembros, resuelva sobre la prisión y autorice, o no, la formación de causa.

- Los diputados y senadores serán sometidos a juicio ante el Supremo Tribunal Federal (Art. 53, I, III y IV).

- Los Diputados y Senadores que sufran condena penal en sentencia tramitada en juzgado perderán su mandato (Art. 55, VI).

CHILE

SUJETOS

- *Ministros de Estado*
- *Intendentes y Gobernadores (Art. 48)*
- *Diputados y Senadores (Art. 58)*

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS

- *Ministros:*
 - *Comisión de los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.*
- *Intendentes y gobernadores:*
 - *Por la comisión de los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión (Art. 48, incisos b y e).*
- *Diputados y Senadores:*
 - *Sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.*
 - *No pueden ser procesados o privados de sus libertad, salvo el caso de delito flagrante (Art. 58).*

RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

PROCEDIMIENTO

- *Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:*
 - *Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de funcionarios públicos.*
 - *La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.*
 - *Las acusaciones podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.*
 - *Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.*
 - *Para declarar que ha lugar la acusación se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación.*
 - *La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes (Art. 48).*
- *Es atribución exclusiva del Senado:*
 - *Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable*
 - *El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.*
 - *La declaración de culpabilidad*

deberá ser pronunciada por la mayoría de los senadores en ejercicio.

- Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

- El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares (Art. 49).

□ Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa.

□ Esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

□ En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá entonces.

□ Desde el momento en que se enlace, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente (Art. 58).

□ El Presidente de la República tiene como atribución especial:

- *Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación. (Art. 32, 15).*

☐ *Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones (art. 76).*

☐ *Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad.*

☐ *Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales judiciales y los jueces letrados que integran el Poder Judicial, no podrán ser aprehendidos sin orden del tribunal competente, salvo el caso de crimen o simple delito flagrante y sólo para ponerlos inmediatamente a disposición del tribunal que debe conocer del asunto en conformidad a la ley (Art. 78).*

☐ *A los miembros del Tribunal Constitucional les serán aplicables las disposiciones señaladas para los magistrados, fiscales y jueces letrados que integran el Poder Judicial (Art. 81).*

☐ *Ningún tribunal procederá criminalmente contra un intendente o gobernador sin que la Corte de Apelaciones respectiva*

haya declarado que ha lugar la formación de causa (Art. 113)

COLOMBIA

SUJETOS

- ☐ *Presidente de la República*
- ☐ *Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo del Estado y de la Corte Constitucional.*
- ☐ *Miembros del consejo Superior de la Judicatura.*
- ☐ *Fiscal Federal de la Nación. (Art. 174)*

RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS

- ☐ *La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (Art. 124).*
- ☐ *Hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos (Art. 174).*
- ☐ *Los congresistas serán inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo (Art. 185).*

RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

- ☐ *El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes (Art. 198).*

PROCEDIMIENTO

- ☐ *La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:*
 - ☐ *Acusar ante el Senado, cuando hubieren causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.*
 - *Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado (Art. 178, 3, 4).*
 - ☐ *Corresponde al Senado conocer las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra funcionarios públicos, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos (Art. 174).*
 - ☐ *En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:*
 1. *El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que*

una acusación sea públicamente admitida.

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones o a indignidad por mala destitución (sic) del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes (Art. 175).

□ De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

□ En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación (Art. 186)

El Presidente de la República, durante el período para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Repres entantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa (Art. 199).

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Presidente</i> ☐ <i>Vicepresidente</i> ☐ <i>Funcionarios Civiles (Art. Dos, Cuarta Sección)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Traición, cohecho u otros delitos y faltas graves (Art. Segundo, Cuarta Sección)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Traición, cohecho u otros delitos y faltas graves (Art. Segundo, Cuarta Sección)</i> 	<p style="text-align: center;">*</p>

PERU

SUJETOS	RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS	RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Presidente de la República</i> ☐ <i>Representantes al Congreso</i> ☐ <i>Ministros de Estado</i> ☐ <i>Miembros del Tribunal Constitucional</i> ☐ <i>Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura</i> ☐ <i>Vocales de la Corte Suprema</i> ☐ <i>Fiscales supremos</i> ☐ <i>Defensor del Pueblo</i> ☐ <i>Contralor General (Art. 99)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Delito flagrante (Art. 93).</i> ☐ <i>Los congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones (Art. 93).</i> ☐ <i>Por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas (Art. 99)</i> ☐ <i>Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto a ser que renuncien inmediatamente (Art. 128).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas (Art. 99).</i> ☐ <i>El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria (Art. 117).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ <i>Los congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento (Art. 93).</i> ☐ <i>Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura (Art. 95).</i> ☐ <i>Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a los funcionarios por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan</i>

cesado en éstas (Art. 99).

☐ *Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.*

☐ *El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.*

☐ *En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de Cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.*

☐ *La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.*

☐ *Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso (Art. 100).*

☐ *Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos son siempre públicos (Art. 139, 4)*

☐ *La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública.*

☐ *El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado (Art. 41).*

** Nota: Respecto al procedimiento de la declaración de procedencia, en el caso de Estados Unidos de Norteamérica, éste no es incluido debido a que su Constitución Política no lo señala.*

** Cuadros elaborados por la División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis (SIA) del Sistema Integral de Información y Documentación SIID- del Servicio de Bibliotecas de la H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Con base en las fuentes de las diversas legislaciones de los países comparados.*

4.6.- INVOLABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El sistema constitucional mexicano ha establecido para ciertos funcionarios públicos, una inmunidad procesal en materia penal, que los protege legal y políticamente, para evitar ser agredidos por poderes públicos o acusados sin sustento jurídico. Es decir, la inmunidad procesal aquí aludida, es como lo ha señalado el intérprete constitucional:

“...un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como mantener el equilibrio entre los poderes del estado, dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esta prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional”¹³.

Entre los funcionarios públicos con el goce de dicha inmunidad se encuentran los integrantes del Congreso de la Unión; así, los miembros del Poder Legislativo que estén sujetos a una investigación por parte del Ministerio Público, no pueden ser acusados ante un juez sin que antes la Cámara de Diputados emita una declaración de procedencia. Dicha declaración es un acto administrativo y tiene como finalidad remover el obstáculo o inmunidad procesal, para que así el legislador (diputado o senador) pueda ser sometido a la jurisdicción penal respectiva.

Cabe puntualizar que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, solo se limita hacer una exposición que establece la probable existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado; la consecuencia es poner a disposición de la justicia al legislador, para que sea un juez del Poder Judicial quien decida la culpabilidad o no del servidor público, todo con base al artículo 21 de nuestra carta suprema, ya que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.

Como observamos, la Cámara de Diputados se convierte así en verdadero órgano de control político entre los órganos del poder público, con un procedimiento dotado de garantías mínimas, tales como derecho a la defensa, garantía de audiencia, ofrecimiento de pruebas, entre otras.

En respuesta del porqué es necesaria la Declaración de Procedencia la podemos encontrar en las razones argumentadas por nuestro intérprete constitucional, que ha dicho:

“Los miembros del poder legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esta prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, en virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por la mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una

¹³ DUARTE OLIVARES, Horacio. Declaración de Procedencia. Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Editorial Centro de Producción, México, Mayo de 2004.

jurisdicción extraña y solo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones.....”¹⁴

Así, la inmunidad procesal no es un privilegio personal, sino un mecanismo para salvaguardar la función constitucional de los órganos del poder público, es decir, se convierte en circunstancia de interés público, pero no debe convertirse en una situación de impunidad. Por ello, la Cámara de Diputados debe salvaguardar el principio de igualdad ante la ley, dando curso a la declaratoria de procedencia, para que el legislador o el servidor público responda previsiblemente ilícitos en los mismos términos que todos los ciudadanos.

¹⁴ DUARTE OLIVARES, Horacio. Op. Cit.

4.7.- QUIENES GOZAN DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Como se ha mencionado ya en anteriores ocasiones, los servidores públicos que gozan de la protección constitucional, para los cuales es necesario llevar acabo la declaración de procedencia para fincar después por la autoridad correspondiente una responsabilidad penal de ser el caso, son los siguientes:

- 1.- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión*
- 2.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*
- 3.- Los Secretarios de Despacho*
- 4.- Los Jefes de Departamento Administrativo*
- 5.- El Jefe de Departamento del Distrito Federal*
- 6.- El Procurador General de la República*
- 7.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal*
- 8.- Los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal*
- 9.- El titular del órgano de gobierno del Distrito Federal*
- 10.- Los Consejeros de la Judicatura Federal*
- 11.- Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral*
- 12.- Consejero Presidente y los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral*
- 13.- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal*
- 14.- El jefe de Gobierno del Distrito Federal*

4.8.- SUPUESTOS JURÍDICOS PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

ACUSACIÓN CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS.

Acusación proviene del latín accusatio, acusación; y de functio, ejercicio o acción de un organismo o una máquina, por derivación, se dice funcionario a la persona que desempeña un empleo público.

Acusación es la denuncia de un hecho presumiblemente delictivo; funcionario es el nombre que se da a un empleado público y deriva del verbo funcionar, que significa que una persona o cosa ejecute las funciones que le son propias. El concepto acusación contra funcionario remite al señalamiento acerca del proceder de un servidor del Estado, entendido como tal cualquier persona que se desempeñe en el ámbito de la administración pública.

La acción acusatoria implica el señalamiento de que un funcionario ha incurrido en alguna conducta que se considera inapropiada o delictuosa y tiene por objeto que se siga el proceso judicial respectivo para aplicar en su caso, la sanción correspondiente. Dada la prerrogativa de inmunidad que se confiere a ciertos funcionarios públicos, se requiere generalmente la intervención del Poder Legislativo, al que se faculta para dilucidar sobre la procedencia de la acusación y retirar la inmunidad otorgada al funcionario.

El ideal democrático que ha orientado los movimientos sociales en México, desde la lucha de independencia, se refleja ya en el primer documento constitucional del país; la Constitución de Apatzingán, en donde se establece la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, independientemente de que tengan cargos en el gobierno, así como la responsabilidad de los servidores públicos. Este espíritu fue recogido sucesivamente por los documentos constitucionales de 1824, 1857, y quedó consignado en la Constitución vigente, que fuera promulgada en 1917, en el Título Cuarto que consta de los artículos 108 al 114.

Se puntualiza en el artículo 108 constitucional que el Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su encargo, por traición a la patria y delitos graves de orden común; los gobernadores, diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales pueden ser acusados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

Para que las autoridades judiciales puedan proceder contra un funcionario acusado, se requiere de la declaración de procedencia, pues aunque la Constitución considera responsables de delitos y faltas a los funcionarios públicos incluyéndolos en el principio de igualdad, en la propia Constitución se establece la inmunidad que tienen durante el tiempo del encargo, es decir, el fuero constitucional, cuya intención no es la de constituir un privilegio, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza. El juicio de procedencia sobre la conducta de los funcionarios puede contemplarse como una serie de tres pasos sucesivos: inicia en el Poder Judicial, que formula la petición al Congreso una vez que ha reunido los elementos suficientes; el juicio propiamente tiene en el Congreso que dictamina sobre la procedencia o no de la acusación y en su caso, retorna el asunto al Poder Judicial para que éste proceda en consecuencia.

Corresponde a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de conocer acerca de las acusaciones en contra de funcionarios públicos por cualquier acusación delictiva tipificada como delito de orden penal que cometan durante el desempeño de sus encargos, por

actos u omisiones. Cualquier ciudadano, a título individual y bajo su estricta responsabilidad, puede presentar la acusación bastando para tal efecto, que aporte los elementos de prueba. Algunos juristas opinan que la acusación puede ser popular. No se requiere la intervención De la Cámara de Diputados cuando el funcionario está separado de su encargo, y el procedimiento que se lleva a cabo es aplicable durante el cumplimiento del cargo y hasta dentro del siguiente año.

4.9.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO EN BASE A LA LEGISLACIÓN VIGENTE APLICABLE

Para empezar a analizar esta figura cabe precisar e insistir en que existe una diferencia sustancial entre el juicio político y la declaración de procedencia. Mientras la primera figura es un proceso jurisdiccional que sanciona a los funcionarios con destitución y la posibilidad de inhabilitación para ejercer cargos públicos, independientemente de las responsabilidades a las que haya lugar, la declaración de procedencia sólo es un acto administrativo para retirar la inmunidad procesal en materia penal, para que el inculpado quede a disposición de la justicia.

Otra diferencia sustancial es el órgano que conoce de dichas figuras, pues el juicio político es una actividad compartida entre las Cámaras de Diputados y Senadores, mientras que la declaración de procedencia es una actividad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Pueden ser sujetos del procedimiento de la declaración de procedencia, como ya se ha mencionado con anterioridad, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura, los secretarios del despacho, los jefes del departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador de justicia del Distrito Federal y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La declaración de procedencia se inicia cuando el Ministerio Público solicita a la Cámara de Diputados que se retire la inmunidad procesal al presunto responsable de un delito. La solicitud se envía a la Sección Instructora, la cual calificará si es procedente el trámite; en caso de ser improcedente, se hará saber a la Cámara para que se resuelva si se desecha o continúa.

Para este trámite, la Cámara y la Sección Instructora se sujetan al siguiente marco normativo: La Constitución Política Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que toca a atribuciones, plazos y procedimientos; la Ley Orgánica y reglamento del Congreso General, por lo que toca a discusiones y votaciones en términos de las reglas establecidas para discusión y votación de leyes; el Código Federal de Procedimientos Penales en materia de pruebas y procedimiento.

De aceptarse el trámite, la sección instructora realizará las diligencias que lleven a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado. Dentro de dichas diligencias, deben guardarse las garantías de presentación de pruebas por el inculpado, así como el derecho a su garantía de defensa, correspondiendo a la sección instructora ampliar plazos para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, y de la misma forma para calificar la admisión o desechamiento de éstas. En el desahogo del procedimiento se seguirán algunos lineamientos procesales, tales como: si el inculpado no acude personalmente o por escrito a las diligencias que la sección lo requiera, se le considerará que contesta en sentido negativo; podrá el inculpado recusar a alguno de los miembros de la sección instructora; los integrantes de la sección instructora pueden excusarse de conocer algún asunto; el inculpado tiene derecho de solicitar copias certificadas de documentos que se ofrezcan como pruebas, a cualquier autoridad, la misma que tiene la obligación de expedirlas, en caso contrario se le impondrá una sanción, y de la misma forma la sección tiene la potestad para exigir documentos a cualquier autoridad; no pueden votar en el jurado de procedencia, los diputados que hayan presentado la denuncia o fungido como defensores del acusado; la sección podrá

acumular expedientes y realizar apercibimientos para el cumplimiento de las actuaciones. Concluida la averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado.

Elaborado el dictamen, se entregará a la Presidencia de la Cámara de Diputados, para que el presidente lo anuncie al Pleno, convocando a la instauración de la Cámara como Jurado de Procedencia. El día que se instale el jurado, se hará la declaratoria de instalación por el presidente; enseguida, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de los puntos sustanciales de las actuaciones, así como a las conclusiones de la Sección Instructora; enseguida, hará uso de la palabra el ministerio público y después el inculpado o su defensor, o ambos si lo solicitan, para que aleguen lo que a su derecho convenga. Inmediatamente, se retirarán el denunciante y el defensor, procediéndose a discutir y votar las conclusiones de la Sección Instructora. Para aprobarse el dictamen correspondiente, es necesario el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión.

Después de la votación, en caso de que la Cámara declare que ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales. La declaratoria se dará a conocer a la Cámara de Senadores, si el inculpado fuere miembro de la misma; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si fuera integrante del Poder Judicial de la Federación; si se tratase de un Gobernador, diputado local, magistrado del poder judicial local, se hará del conocimiento de la legislatura del estado correspondiente. En todos los casos, se hará del conocimiento del titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, no pudiendo el presidente de la república hacer observaciones al decreto respectivo. La resolución de la Cámara es inatacable, quedando firme jurídicamente.

Si fuera negativa la declaratoria, se suspenderá todo procedimiento mientras subsista el fuero del que goza el funcionario, pudiéndose reiniciar cuando culmine el cargo del servidor público. Como puede observarse, la declaratoria de procedencia es un procedimiento administrativo con garantías para el inculpado, que busca proteger el orden público y es medio para evitar la impunidad de ciertos funcionarios públicos, pero también para proteger la gobernabilidad democrática, pues a través de la subsistencia del fuero se evitan agresiones de algún poder u órgano político hacia otros, manteniendo los pesos y contrapesos del equilibrio de poderes en nuestro país.

4.10.- EFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Los efectos jurídicos de la declaración de procedencia los tenemos descritos tanto en nuestra Constitución Política, como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo únicamente en dos sentidos:

1.- Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

2.- Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a esta Ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

4.11.- INADMISIÓN DE RECURSOS CONTRA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

Las resoluciones de las Cámaras en cuestión de responsabilidades de los Servidores Públicos y más concretamente, para fincar responsabilidad penal, previa Declaración de Procedencia, son inatacables, pues no se admite ningún medio legal de defensa para poder contrarrestar las mismas determinaciones.

4.12.- SANCIONES.

Desafortunadamente no hay una sanción como tal para este procedimiento, ya que, como se ha venido explicando, es un procedimiento administrativo que no resuelve el fondo del asunto, no versa sobre la culpabilidad del servidor público, sino que es un mecanismo para quitarle esa protección de la cual goza en el ejercicio de su función y en el caso de quitárselo queda sometido al imperio de la ley para abrir un procedimiento que en verdad imponga una sanción si es que, después de todo un procedimiento judicial penal resulta ser culpable por la conducta tipificada como delito en la legislación penal aplicable que se invoca.

4.13.- EFICACIA DE LA RESOLUCIÓN DERIVADA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y MOMENTO EN EL CUAL DEBE REMOVERSE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO.

Para poder entender el punto sobre el cual versa la presente tesis, nos hemos dado a la tarea de investigar los puntos jurídicos más sustanciales de dicho procedimiento, de este modo, en atención a lo anteriormente descrito, presentamos una adecuación que consta en una descripción de cómo debería venir descrito el procedimiento tema de la presente tesis, para quedar perfectamente entendido, su aplicación y tiempos para su sustanciación, a fin de que éste tuviera una aplicación en la práctica jurídica real, tomando por supuesto, la base del vigente y adecuándolo solo en algunas partes, siendo la mencionada propuesta la siguiente:

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS...”

CAPITULO III

Procedimientos para la Declaración de Procedencia

Artículo 25

La declaración de procedencia sólo podrá ser formulada por requerimiento del Ministerio Público, cuando se encuentren debidamente cumplidos los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal en contra de alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás que esta determine, por probables delitos cometidos durante su encargo. En todo caso se actuará de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Capítulo.

En los casos de denuncias o querellas de particulares presentadas ante la Cámara de Diputados serán turnadas dentro de los tres días siguientes a su recepción, al Ministerio Público correspondiente con el fin de cumplimentar los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, y para que en su caso, haga el requerimiento a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

Artículo 26

Corresponde a la Cámara de Diputados substanciar el procedimiento a que se refiere el presente Capítulo, actuando como jurado de procedencia.

Artículo 27

El requerimiento del Ministerio Público deberá presentarse por escrito ante la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados. En la solicitud el Ministerio Público deberá acompañar copia certificada de todas las constancias que integran la averiguación previa así como del pliego de consignación en el que se haya resuelto el ejercicio de la acción penal.

Presentado el escrito, la Comisión Jurisdiccional lo turnará dentro de los tres días hábiles siguientes a la Sección Instructora, para la tramitación correspondiente. Dentro de dicho plazo la Comisión deberá dar cuenta de ese turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados

Artículo 28

La Sección Instructora procederá, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, así como si el requerimiento del Ministerio Público contiene las pruebas documentales o los elementos probatorios que justifiquen la posible comisión del delito y la probable responsabilidad del acusado y, por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario, la Sección desechará de plano el requerimiento presentado, notificando personalmente de esto al Ministerio Público respectivo.

En el supuesto de que se presenten pruebas supervenientes, a partir de la notificación de desechamiento del requerimiento a que se refiere el artículo anterior y hasta dentro de los tres días hábiles siguientes, la Sección deberá volver a analizarlas si las hubiere desechado por insuficiencia de pruebas, en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

El dictamen que emita la Sección, desechando el requerimiento, podrá revisarse por una sola ocasión por la Comisión Jurisdiccional, a petición de su Presidente o, cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de la Comisión, para que estas determinen si se continua o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen datos o elementos probatorios que lo justifiquen.

Dicha petición deberá formularse dentro de los tres días hábiles siguientes a la emisión del dictamen, y efectuarse la revisión respectiva en un plazo no mayor a tres días hábiles.

Artículo 29

La Sección practicará todas las diligencias necesarias para establecer la posible comisión de un delito por parte del acusado y la probable responsabilidad de éste.

Cuando la Sección instructora hubiere determinado la incoación del procedimiento conforme al artículo 26, le notificará al acusado sobre la materia del requerimiento del Ministerio Público, dentro de los dos días hábiles siguientes, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá comparecer por escrito y ofrecer pruebas de su parte, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación respectiva, en donde se le apercibirá que de no comparecer sin justa causa se le tendrán por perdido su derecho para ofrecer pruebas.

El acusado al hacer sus manifestaciones, deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en el requerimiento, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea tuvieron lugar; deberá nombrar domicilio para oír y recibir notificaciones y señalar a las personas que autoriza para su defensa. Asimismo, el acusado deberá ofrecer todas las pruebas que considere pertinentes y que tengan relación con la procedencia del requerimiento y con los hechos imputados; las pruebas que presentará después no le serán admitidos, salvo aquellos documentos que fueren de fecha posterior a la presentación del requerimiento y aquellos que, aunque fueren anteriores, bajo protesta de decir verdad, asevere que no tenía conocimiento de ellos.

Artículo 30

Concluido el plazo de cinco días hábiles a que se refiere el artículo anterior, la Sección Instructora dictará un acuerdo sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y ordenará las medidas que resulten necesarias para su preparación; fijando día y hora para la celebración de la audiencia, dentro de los treinta días hábiles siguientes, en la que tendrá lugar el desahogo de las pruebas ofrecidas. Dicha resolución deberá ser notificada personalmente al Ministerio Público y al acusado dentro de los tres días siguientes a que se dicte la misma.

En todos los casos, las diligencias de investigación que el Ministerio Público hubiere practicado en relación con el requerimiento formulado o las que lleve a cabo con motivo de las denuncias o querellas presentadas y que aporte al procedimiento hasta antes del cierre de la instrucción de éste, deberán ser tomadas en consideración por la Sección al emitir su dictamen.

Para tal efecto, el Ministerio Público tendrá el acceso necesario al expediente durante la instrucción del procedimiento.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible desahogar las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo por una sola vez y por un plazo igual.

La Sección Instructora calificará la idoneidad de las pruebas ofrecidas, desechando las que a su juicio sean improcedentes, debiendo en este supuesto fundar y motivar su determinación. La resolución que admita o deseche las pruebas es irrecurrible.

Artículo 31

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del acusado y su defensor, por un plazo común de tres días hábiles, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los cuales deberán presentar por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión del plazo citado en primer término.

Artículo 32

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará su dictamen en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto, analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

De igual manera, deberá asentar las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Artículo 33

Si a juicio de la Sección Instructora, la imputación fuese notoriamente improcedente la desechará de plano y lo hará saber de inmediato al peticionario, sin perjuicio de reiniciar el procedimiento cuando aparecieran datos o elementos probatorios que así lo justifiquen.

Si se desprende la probable responsabilidad del servidor público, la Sección dictaminará que se declare que ha lugar a proceder penalmente en contra del acusado y se envíe el dictamen correspondiente a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Jurisdiccional, para la continuación del procedimiento.

Artículo 34

La Sección Instructora deberá emitir su dictamen y entregarlo a la Comisión, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de los alegatos, si los hubiere, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso, podrá solicitar de la propia Comisión, por única vez, que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción, el cual no excederá de cinco días hábiles.

Artículo 35

Recibido el dictamen, el Presidente de la Comisión Jurisdiccional dará cuenta de inmediato al Presidente de la Cámara de Diputados, quien anunciará que ésta debe reunirse, erigida en jurado de procedencia, dentro de los dos días hábiles siguientes a que reciba dicho dictamen, y emitir la declaración que corresponda dentro de los tres días hábiles siguientes, lo que se hará saber dicha Cámara al Ministerio Público, al acusado y a su defensor, para se presenten el día que se designe.

Artículo 36

El día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea el dictamen de la Sección Instructora y actuará de conformidad con las siguientes normas:

1.- La Secretaría de la Cámara dará lectura al dictamen respectivo,

2.- Acto continuo, se concederá la palabra al Ministerio Público, al acusado y a su defensor, y

3.- Retirados el acusado su defensor, y el Ministerio Público, la Cámara procederá a discutir y a votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo que en él se contengan, y hará la declaratoria que corresponda.

Artículo 37

Si la Cámara de Diputados declara, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, que ha lugar a proceder contra el acusado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, actuando como parte coadyuvante acusadora y la resolución quede como precedente para la investigación judicial a la que haya lugar, en un plazo no mayor de tres días.

El titular del Ejecutivo deberá ser notificado en un plazo no mayor de tres días por la Presidencia de la Cámara de Diputados de la resolución tomada, para que éste proceda a su publicación en el Diario oficial de la Federación, en un plazo no mayor de cinco días posteriores a ésta, para hacerlo del conocimiento general, aseverando que la remoción definitiva de la protección constitucional será materia de los Tribunales correspondientes erigidos al efecto, donde se resolverá el fondo del asunto.

En el caso de que la Cámara declare, por igual mayoría, que no procede acusar penalmente al acusado, no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento penal inicie o continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Por lo que toca a los gobernadores, diputados a las legislaturas locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, miembros de los consejos de las judicaturas locales, a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del órgano jurisdiccional respectivo.

Artículo 38

Cuando se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 23 de esta Ley, sin haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el presente Capítulo, la Presidencia de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente librará oficio al órgano jurisdiccional que conozca de la causa, a fin de que suspenda aquél en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder en su contra.

Como se pudo observar, en este capítulo final, se pudo aterrizar completamente en nuestro tema de estudio, ya que se vio el procedimiento como tal, con todas sus formalidades y alcances que puede tener, las legislaciones específicas que lo regulan y que ya fueron citadas con anterioridad, y vertimos nuestra opinión del porque no hay una eficacia jurídica del mismo, ya que, no se debe entender eficaz un procedimiento por agotarse en sí mismo, sino que la eficacia para nosotros debe estar completamente condicionada a la continuación de un procedimiento obligado ulterior que lo legitime y revista de trascendencia en la práctica jurídica, así como en ese citado procedimiento, se puntualice en una sentencia jurídica definitiva la remoción de la protección constitucional del servidor público, de ser el caso, y pueda imponerse una sanción cierta en las mismas condiciones que cualquier persona estaría, todo esto dictado por la autoridad judicial que

corresponda, confirmando además la necesidad de puntualizar la Declaración de Procedencia en los términos descritos anteriormente y adecuar como se menciona en la legislación actual para que realmente se hable de una eficacia y no se preste a confusión este procedimiento con el de juicio político, al que siempre se remite y tenga una especial relevancia en la práctica jurídica.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- *En una democracia, un elemento fundamental debe ser la responsabilidad que los servidores públicos tienen frente a los gobernados, y es importante que a quienes se les ha encomendado la función pública, sobre todo los que tienen un compromiso enorme frente a la sociedad que es quien los ha designado en algunos casos, de una manera directa, generalmente, por lo que en un sistema jurídico basado en el Estado de Derecho deben existir mecanismos eficaces y sobre todo garantizar a los inculpados en un proceso para que se haga posible la rendición de cuentas y en su oportunidad o casos específicos, sancionar conductas a infractores con estricto apego a la ley.*

SEGUNDA.- *Es importante puntualizar que en la legislación mexicana vigente, a través de su Carta Magna y de las demás legislaciones expedidas al efecto (como el Código Penal Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, etc.) se establecen los mecanismos para la imposición de penas por parte de la autoridad correspondiente con los cuales se sanciona la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos. El caso que aquí se analiza, en cuestión de la Declaración de Procedencia, es un procedimiento que se lleva a cabo exclusivamente en el Poder Legislativo, por ser una atribución constitucional y más específicamente en la Cámara de Diputados y, luego ante el Poder Judicial de la Federación, siguiendo el curso legal del asunto, según se vincule y se lleve a cabo en su secuencia.*

TERCERA.- *Es de menester importancia realizar una distinción entre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, ya que su naturaleza es distinta, por eso sus fines y alcances son diversos, y no solo para conceptualizar, sino para ubicar y entender jurídicamente cada uno de estos procedimientos para así obtener un conocimiento más puntualizado y objetivo sobre la temática en cuestión.*

CUARTA.- *En esta tesis se analiza la Declaración de Procedencia, que es un procedimiento llevado exclusivamente en la Cámara de Diputados como lo regula la Constitución Federal en su artículo 111, y las demás legislaciones expedidas al efecto como ya se hizo referencia con anterioridad. La importancia de esta Declaración es determinar si la conducta por la que se acusa al servidor público es causal para quitar la protección constitucional al mismo y poner a disposición de las autoridades correspondientes, ya que la inmunidad constitucional que se ha analizado consiste en que determinados Servidores Públicos, para ejercer sus funciones, cuentan con diversas prerrogativas constitucionales por su cargo, es decir, ventajas exclusivas de las que gozan por encontrarse en determinadas circunstancias. Así, estos cuentan con un privilegio de carácter procesal en materia penal que los evita, de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito, aunque esta inmunidad a nuestro parecer, es una derogación del principio de igualdad de los individuos ante la Ley (consagrado en el artículo 12 Constitucional), sin embargo esta encuentra su justificación en la necesidad de asegurar la independencia de los Poderes en México.*

QUINTA.- *Aterrizando en el tema objeto de tesis y retomando el tema del desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el panorama legal fue el siguiente:*

Técnicamente al emitirse una sentencia de amparo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que decreta la suspensión definitiva de los actos llevados a cabo por la autoridad demandada, esta debe ser acatada por la autoridad responsable en los términos, condiciones y alcances en que la misma fue emitida. Si la autoridad encargada de cumplir la sentencia no lo hace en los términos expresados, la Corte podrá apercibirle de cumplir y si aún así se insiste en no cumplir con lo dictado, entonces podrá considerarse que existe una probable conducta delictiva tipificada en la legislación penal por lo que hace a los servidores públicos y entonces podrá pedirse al Ministerio Público, para que en la esfera de sus atribuciones proceda a efectuar la investigación de los hechos que puedan ser constitutivos de un delito.

Ante la denuncia formal, el Ministerio Público debe proceder iniciando la Averiguación Previa contra el servidor público responsable del posible desacato, definiendo en este caso al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo, para que puedan efectuarse las actuaciones ministeriales, dado que el presunto culpable se trata de un funcionario público con “fuero”, debe solicitarse al Congreso de la Unión (a la Cámara de Diputados, en específico) que se lleve a cabo la Declaración de Procedencia para retirarle la protección constitucional de la que goza por su cargo.

Con las pruebas que se le presenten, además de ejecutar las acciones tendientes a la investigación de los hechos con base a sus atribuciones en este rubro, la Cámara de Diputados debe analizar la posible existencia de la conducta tipificada como delito de orden penal imputable al servidor público y votar en los términos de la regulación jurídica al efecto si deciden quitarle dicha protección al servidor público.

Una vez que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal estuviese en una situación libre de la protección constitucional, el Ministerio Público procedería, en la esfera de sus facultades, a ejercer la acción penal de la cual tiene el monopolio, investigando los elementos del tipo y la probable responsabilidad, una vez que el Ministerio Público haya integrado la Averiguación Previa la consignará a un juez en materia penal, quien la analizará y decidirá si dicta un auto de formal prisión, auto de sujeción a proceso en libertad provisional o le otorga la libertad por falta de méritos; si se dictara auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el jefe de gobierno enfrentaría entonces un proceso penal que deberá terminar con el pronunciamiento de una sentencia por parte del juzgador.

Concluyendo que, la resolución derivada de la Declaración de Procedencia en este caso, fue la correcta y se tacharía de “eficaz” dicho procedimiento.

SEXTA.- *En base a lo estudiado y descrito en este trabajo, creemos que es de vital importancia una adecuación en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el rubro de “Declaración de Procedencia”, con el fin de independizar el mismo y diferenciarlo en su totalidad del “Juicio Político”. Aseverando la necesidad de las adecuaciones a la legislación vigente para la eficacia de un procedimiento tan importante, como lo es éste.*

SÉPTIMA.- *Como punto final, tenemos que decir que la eficacia de la resolución derivada de la Declaración de Procedencia esta a nuestro parecer, siempre sujeta a la continuación de la investigación de los hechos probablemente delictivos llevando un procedimiento ante la autoridad judicial culminando con una sentencia que determine la situación jurídica del servidor público, ya que no se puede hablar de una eficacia cuando hay una*

declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados orientada por la legalidad y no tiene trascendencia en la práctica jurídica.

Con respecto al momento en el cual se debe remover la protección constitucional al servidor público, yo creo firmemente que debe haber una renovación en los mecanismos descritos en las leyes erigidas al efecto, ya que atendiendo a la legislación (a su literalidad) y a convicciones propias, y como se ha analizado, el "fuero" (protección constitucional) es una institución creada para salvaguardar la función del servidor público, y no creo que esta deba retirarse, jurídicamente hablando, hasta que efectivamente haya una declaración de procedencia, pero más aún, contigua a esta se prosigan las actuaciones judiciales tendientes a la acreditación de los elementos del tipo del delito que se trate o se invoque y habiendo una sentencia dictada por una autoridad judicial legitimada para esto imponga una sentencia definitiva con fundamento en los hechos delictivos comprobados o no, según sea el caso, al servidor público, y ya en ese momento se le notifique en la vía pertinente (sentencia) para que pueda aplicarse la sanción que se imponga, si es el caso, previa demostración judicial de su culpabilidad y en la calidad de persona civil, ya sin la prerrogativa constitucional de la que gozó por ser servidor público y sea sometido al cumplimiento de la ley en las mismas condiciones en que todos y cada uno de nosotros podríamos estar, sintetizando que, para efectuar la remoción de la misma, nuevamente reiteramos, que el momento idóneo jurídicamente, quedaría implementado en un punto resolutive de la sentencia definitiva dictada por parte de una autoridad judicial, ya que la emisión que se hace en la Cámara de Diputados y la publicación en el Diario Oficial de la Federación por parte del Presidente de la República, se catalogarían meramente como declarativas ya que, si no hay procedimiento judicial, sin más, el servidor es reinstalado en la función que venía desempeñando.

En un segundo momento, es necesario la implementación de plazos como se anotó en su oportunidad, para agilizar los trámites y todo quede sujeto a términos, además de considerar a la Cámara de Diputados como parte coadyuvante en la acusación del Servidor Público en materia de responsabilidad penal, para que así, claramente se aplique la disposición del mismo servidor público ante la autoridad correspondiente y se pueda continuar con el procedimiento, si es que procede, y realmente hablemos de una eficacia en la resolución derivada de la declaración de procedencia, si es en el sentido de quitarle la protección constitucional de que éste goza.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- 1.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen jurídico del Servidor Público*. Editorial Porrúa, 3ra. Edición, México, 2000.
- 2.- BARRAGÁN, José. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa, México, 1984.
- 3.- CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Editorial Harla, 1998.
- 4.- CARBAJAL, Juan Alberto. *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa, México, 2000.
- 5.- CÁRDENAS, Raúl F. *Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. Editorial Porrúa, 1982.
- 6.- CARPIZO, Jorge. *El principio de no-reelección en México, Derechos del pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Doctrina*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Tomo I.
- 7.- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1978.
- 8.- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales. La gran enciclopedia mexicana, 2da. Edición*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983.
- 9.- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales. Ley Reglamentaria de la Fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal de la República*. México, UNAM, 1980.
- 10.- CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1987.
- 11.- CARPIZO, Jorge. *Sistema Federal Mexicano, Sistemas Federales del Continente Americano*. México, UNAM y FCE, 1972.
- 12.- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo I*. Cárdenas Editor y Distribuidor, 2da. Edición, México, 2002.
- 13.- COROMINAS, Joan. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Editorial Gredos, Madrid, 1990, 5ta. Reimpresión.
- 14.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Editorial Porrúa, 4ta. Edición, 2001.
- 15.- DA SILVEIRA, Pablo. *Platón y el Totalitarismo, en Política y Tiempo*. Editorial Taurus, Montevideo, 2000.
- 16.- DUARTE OLIVARES, Horacio. *Declaración de Procedencia. Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, Editorial Centro de Producción, México, Mayo de 2004.

- 17.- DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Editorial Ariel, 5ta. Edición, 1980.
- 18.- FERNANDEZ DE CASTRO, Pablo. *Relación del Estado con los Servidores Públicos, en Ámbito Jurídico*, marzo de 2001.
- 19.- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Historia del derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, UNAM, México, 2000.
- 20.- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*. Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
- 21.- FLORESGOMEZ GONZÁLEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa, 1ra. Edición, México, 1976.
- 22.- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, 42va. Edición, México, 2002.
- 23.- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Experiencia Parlamentaria de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, en las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. UNAM-Porrúa, 1984.
- 24.- GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa, 2da. Edición, México, 1997.
- 25.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa, México, 2002.
- 26.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Cámara de Diputados LVI Legislatura. 1ra. Edición, México, 1997.
- 27.- LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre Gobierno Civil*. Editorial Alianza, Madrid, 1991.
- 28.- MONTESQUIEU, Charles de. *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa, 6ta. Edición, 1985.
- 29.- MORAL PADILLA, Luis. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Mc Graw-Hill, 2da. Edición, 1999.
- 30.- MORENO, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, 7ma. Edición, México, 1996.
- 31.- PAZOS CHÁVEZ, Jorge Humberto. *El Poder de la Discrecionalidad-juicio Político*. Editorial Parques, México, 2004.
- 32.- SANDLER, Héctor Raúl. *Manual de Técnicas de Investigación para elaborar la Tesis Profesional de Derecho*. UNAM, ENEP Acatlán, México, 1983.
- 33.- SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?* Editorial Taurus, México, 2003.

34.- SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1987.

35.-WITAKER U., Jorge. *Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica*. UNAM, Dirección General de Publicaciones, México, 1978.

LEGISLACIÓN

- 1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- 2.- *Código Penal Federal*.
- 3.- *Código de Procedimientos Penales Federal*.
- 4.- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.
- 5.- *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*.
- 6.- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.
- 7.- *Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- 8.- *Reglamento Interior de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*.

PAGINAS VÍA INTERNET

- 1.- www.cddhcu.gob.mx.
- 2.- www.eluniversalonline.com.mx.
- 3.- www.info.juridicas.unam.mx.
- 4.- www.jggbizkaia.net
- 5.- www.lajornada.mx.
- 6.- www.lajornada.unam.mx.
- 7.- www.mexlegal.com.mx.
- 8.- www.nodulo.org.
- 9.- www.noticierostelevisa.com.mx.
- 10.- www.reforma.com.mx.

11.- www.revistavertigo.com.mx.

12.- www.scj.gob.mx.

13.- www.senado.gob.mx.

14.- www.wikipedia.org.

OTRAS PUBLICACIONES

1.- *EL CATOBLEPAS. Revista Critica del Presente, numero 38, abril, 2005.*

2.- *REVISTA VÉRTIGO, abril, 2005.*

3.- *PERIÓDICO EL UNIVERSAL, mayo 20 y 22, diciembre 15 de 2005.*

4.- *AVISO LEGAL. Noviembre de 2000. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.*