



UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA

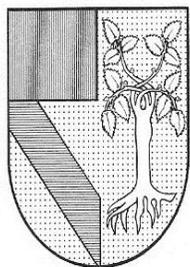
DELIA DE ANDA RAMÍREZ

ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LOGRAR LA EFICACIA DEL ENJUICIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez**

**Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Marzo de 2011.



DERECHO

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. DELIA DE ANDA RAMÍREZ

Presente.

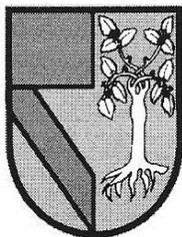
En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **“ASPECTOS A CONSIDERAR PARA LOGRAR LA EFICACIA DEL ENJUICIAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO”**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser la del Dr. Eduardo Isaías Rivera Rodríguez, escrita sobre una línea horizontal que sirve como base para el nombre impreso.

DR. EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRÍGUEZ



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

POSGRADO EN DERECHO

Augusto Rodín 507 Tel. 54 82 16 00 / 17 00
Col Insurgentes Mixcoac Ext. 5171, 5173, 5176 y 5183
México, D. F.
C.P. 03920

6 de noviembre de 2008

DR. ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE DERECHO
PRESENTE

Por medio de la presente le mando un cordial y afectuoso saludo esperando se encuentre muy bien.

Además de lo anterior, me permito comunicarle, que en mi carácter de asesor, he dado mi visto bueno a la tesis intitulada *Aspectos a considerar para lograr la eficacia del Juicio Político en México*, realizada por la Srita. Delia de Anda Ramírez, para optar por el grado de Licenciada en Derecho.

Sin más por el momento, quedo a sus apreciables órdenes.

ATENTAMENTE


Mtro. Marcos del Rosario Rodríguez

Director Académico de programas de Posgrado en Derecho.

DEDICATORIA

*A mi papá † que con tu ejemplo,
me enseñaste a honrar mis compromisos
y que la palabra dada de un hombre
vale más que cualquier contrato,
GRACIAS por enseñarme a creer en las personas,
en los proyectos, en los sueños posibles
y en las realidades alcanzables
con nuestro esfuerzo;
GRACIAS por enseñarme a realizar
con amor y honestidad mi trabajo,
GRACIAS por darme todo de ti, que ha sido tanto,
que vivirás en mi para siempre.*

*A mi mamá, que con tu entrega de amor y
apoyo incondicional,
así como tu ejemplo de fortaleza,
me has ayudado y acompañado en este y muchos más logros;
GRACIAS por ser quien eres y por ayudarme a ser quien soy.*

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. PODER LEGISLATIVO COMO FACTOR DE CONTROL POLÍTICO Y REPRESENTACIÓN CIUDADANA.....	11
A. ANTECEDENTES.....	12
B. LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO COMO FACTOR DE CONTROL POLÍTICO EN MÉXICO.....	21
1. Evolución del Poder Legislativo como órgano bicameral y de representación.....	22
2. Conformación Actual del Poder Legislativo en nuestro país.....	26
3. Diferentes etapas del enjuiciamiento a funcionarios públicos en nuestro sistema constitucional.....	27
C. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.....	38
CAPÍTULO II. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN CUANTO A SU FUNCIÓN.....	45
A. RAZÓN DE SER Y FUNCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	46
B. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LOS FUNCIONARIOS DE ALTO RANGO.....	50
1. Tipos de responsabilidades de los servidores públicos...	51
C. INMUNIDAD POLÍTICA COMO FORMA DE PROTECCIÓN A LA ACTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE ALTO RANGO.....	67
1. Concepto de inmunidad.....	69
2. Problemática actual de la inmunidad política.	75
D. IRRESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	78
1. Alcance y límite de la irresponsabilidad política	79
2. Problemática actual	81

CAPÍTULO III. EL JUICIO POLÍTICO, SU REGULACIÓN Y PROBLEMÁTICA.....	84
A. NATURALEZA JURÍDICA Y RAZÓN DE SER DEL JUICIO POLÍTICO..	84
1. Naturaleza jurídica.....	84
2. Definición, razón de ser y objetivo del juicio político	87
B. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.....	90
1. Causales de procedencia del Juicio Político.....	90
2. Sujetos legitimados en el procedimiento.....	92
3. Procedimiento.....	94
C. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL EJECUTIVO.....	102
D. DESVENTAJAS DE LA REGULACIÓN ACTUAL DEL JUICIO POLÍTICO.	106
 CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE CREAR UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADO Y AUTÓNOMO.....	 115
A. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.....	116
B. NATURALEZA JURÍDICA DEL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO..	121
C. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA.....	124
D. ELEMENTOS QUE GARANTIZAN LA AUTONOMÍA.....	126
E. ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA REALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO.....	129
 CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE REFORMAS.....	 138
A. REFORMA CONSTITUCIONAL.....	139
B. REFORMA DE LA LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA.....	144
 CONCLUSIONES.....	 145
BIBLIOGRAFÍA.....	150

INTRODUCCIÓN

¿Servidores públicos o servidores de sus intereses personales? Es una pregunta que con frecuencia muchos de los gobernados nos hacemos al analizar cómo en muchas ocasiones los funcionarios detentadores del poder en nuestro país ejercen la función pública y realizan las gestiones inherentes a sus cargos con actos irresponsables, deshonestos y alejados de la legalidad. El sentido de esta pregunta cobra mayor relevancia cuando observamos que los más altos servidores públicos de nuestro país, es decir, aquellos que tienen en sus manos a través de sus actuaciones el destino económico, político y social, cometen actos corruptos, defraudando la confianza social que los gobernados hemos depositado en ellos, al servirse del poder para lograr fines personales, partidistas o políticos, contrarios al interés público y bien común.

Al observar dichas actuaciones es inconcebible darnos cuenta que los altos funcionarios pueden cometer atropellos con las normas que marca nuestra Constitución o el resto de nuestras leyes y quedar impunes, es decir, el sistema de responsabilidades en México es tan débil que ningún servidor público de alto rango ha sido destituido o inhabilitado para ocupar cargos públicos por su actuar políticamente irresponsable derivado del juicio político, que aunque muchas veces dichas actuaciones van de la mano de la comisión de delitos es distinto pues no necesariamente una conducta políticamente irresponsable se encuadra en la figura de algún delito, dándonos cuenta que el juicio político que es la figura constitucional de control y de vigilancia de la actuación de

dichos funcionarios no es eficaz.

Al hacer conciencia de esto y darnos cuenta que para lograr contar con un verdadero Estado democrático y de derecho, es indispensable contar con un auténtico sistema de responsabilidad política, vigilancia y control del ejercicio de la gestión pública; debe ser analizado con detenimiento para descubrir los aspectos que lo vuelven ineficiente y proponer un cambio para conseguir tener una figura que cumpla con el objeto con el que fue creado y así poder restituir a los gobernados de sus garantías esenciales, tendientes al mejoramiento de sus condiciones de vida, y delimitar la actuación del Estado mismo, la cual no debe transgredir ni afectar dichas prerrogativas, sino por el contrario, debe protegerlos y velar por su cumplimiento, siempre y cuando dicha actuación se encuentre dentro de los lineamientos establecidos por la propia Ley Fundamental así como las leyes respectivas.

En este sentido, la adecuada regulación del sistema de responsabilidades políticas para que el juicio político es fundamental no sólo para la protección a los gobernados sino para que deje de ser usado como un arma de grupos políticos para atacar sin fundamento y sólo para desacreditar a un funcionario público que estorba a los intereses de dicho grupo.

Así en esta investigación en primera instancia se analiza cómo es que esta figura constitucional denominada juicio político, a lo largo de la historia no sólo de nuestro país si no de muchos otros, ha acabado en manos del Poder Legislativo por ser los representantes de la voluntad del pueblo así como por considerar a dicho poder un factor de control político del

resto de poderes.

Posteriormente se estudia al servidor público, porque pareciera en muchos casos que se tiene olvidado que la esencia de estos funcionarios y sobre todo de los de alto rango, es el servicio a la población, el servicio al Estado, el ejercicio de sus funciones para servir a su país; y en base a esta característica fundamental, el tipo de responsabilidades que se derivan de sus encargos, entre ellas la civil, penal, patrimonial, administrativa y principalmente la política que es la que atañe a esta investigación. Así de la mano de la responsabilidad política se analiza la inmunidad política de que gozan los altos funcionarios para poder actuar sin el peligro de ser destituidos por la oposición o por un grupo de personas que simplemente se opongan sin fundamentos, así como la problemática actual e incorrecta concepción que tienen los propios funcionarios en la utilización de dicha inmunidad escudándose en ella como si se tratara de una protección que los hiciera irresponsables políticamente.

Una vez entendida la responsabilidad política, se adentra en el tema del juicio político como tal, estudiando su naturaleza, características, el procedimiento y los puntos débiles que tiene el mismo, es decir las desventajas que se considera tiene la regulación actual del mismo. En este punto en especial, del análisis se desprende que el mayor problema y defecto del procedimiento es el órgano encargado de llevarlo a cabo ya que el Poder Legislativo además de no ser un órgano especializado en esta materia, está fragmentado por ideas e intereses partidistas que impiden que el procedimiento *sui generis* del juicio político pueda ser llevado con imparcialidad

y objetividad.

De lo anterior, que se estudia la conveniencia de crear un órgano integrado con funcionarios que cuenten con todas las características necesarias para poder llevar a cabo un procedimiento tan trascendente como lo es el juicio político. Así, se considera conveniente que el órgano adecuado para encargarse del juicio político sería un Órgano Constitucional Autónomo y se hace un estudio de las cualidades y ventajas que implica, así como de las características, competencia, funciones, cualidades de los miembros que lo integran.

Una vez creado un órgano idóneo, se propone modificar la regulación del procedimiento para que pueda llevarse a cabo, logrando su eficiencia y su verdadera aplicación.

En este sentido, resulta necesaria la debida actualización y precisión del texto constitucional encargado de regular la figura del juicio político así como la ley reglamentaria del mismo con el propósito de lograr clarificar su alcance y el hecho que pueda llevarse a cabo imparcial y objetivamente, lo que nos permitirá contar con un marco constitucional acorde a las necesidades actuales que demanda el debido funcionamiento de la gestión pública, evitando en todo momento interpretaciones sesgadas, arbitrarias o excesivas, que permitan la impunidad en la actuación de los servidores públicos, logrando en contraparte que el servicio público, se pueda desempeñar con honestidad, legalidad, certidumbre, veracidad, eficacia y eficiencia.

CAPÍTULO I
PODER LEGISLATIVO COMO FACTOR DE CONTROL POLÍTICO Y REPRESENTACIÓN
CIUDADANA

Para lograr entender el juicio político como una institución de control constitucional que vigila y limita el actuar de los gobernantes, es necesario remontarnos a su origen y evolución a lo largo de la historia, para así poder comprender cómo es que este instrumento ha llegado a colocarse en manos del Poder Legislativo, pues es a éste a quien se han atribuido facultades para ejercer acciones de control y fiscalización sobre distintos órganos del país, en virtud de ser el representante del pueblo, "mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos".¹

La realidad histórica nos demuestra que es fundamental para cualquier Estado o sociedad la existencia de un órgano encargado de limitar las actuaciones de los detentadores del poder, con el fin de evitar los atropellos que puedan cometer en perjuicio de la colectividad e incluso a favor exclusivo de sus intereses personales. Es por esto que desde el principio de los tiempos, se ha marcado la tendencia ciudadana a lograr tal cometido.

El tema de control ha venido tomando gran importancia, explica Héctor Fix Zamudio, pues es de esta manera como con un conjunto de procedimientos e instrumentos puede supervisarse en

¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 2005, p.712.

lo general al gobierno y en lo que aquí nos interesa, en lo particular a los servidores públicos.

A. ANTECEDENTES

1. Época Antigua

Así tenemos al Gran Imperio Romano, que desde la época de la Monarquía, el ejercicio del poder estaba repartido en distintos órganos, pues los Comicios y el Senado coadyuvaban en las decisiones del Rey, imponiendo con sus opiniones pequeñas limitantes a la actuación del supremo gobernante. Algo similar pasó más tarde en la época de la República donde la figura del Rey fue sustituida por los Cónsules y las opiniones de los hombres del Senado cobraban importancia.

Sin embargo, en la época de la Diarquía, donde ya el Senado había adquirido una gran influencia y capacidad de limitar la actuación y el poder del emperador, el servilismo de sus miembros provocó la pérdida de dicha función y la concentración de todo el poder en el Emperador sin limitación alguna.²

2. Edad Media

Con la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476, se crean distintos reinos en los que a pesar que el Rey tenía facultades omnímodas, divinas y sin limitantes, se ayudaba de personas llamadas consejeros para la determinación de algunas cuestiones trascendentes, es con estas características con las que inicia la época de la Edad Media. En esta etapa, el feudalismo hace aparición como respuesta a la desintegración de

² BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 614.

la autoridad central, por consecuencia de la caída del Imperio. Los señores feudales reinaban en sus feudos gozando de una autoridad tal, que no conocían límites y eran amos y dueños de sus siervos; es por esto que vivían en pugnas continuas con el monarca que a pesar de ser la más alta autoridad, de facto no podía controlar la totalidad de su territorio donde los señores feudales ejercían su poder.³

Es en este panorama, donde el poder centralizado empieza a dispersarse debido a los diferentes intereses entre la pulverizada autoridad de la época y la fuerza de los nobles; que encontramos la formación de lo que podríamos llamar el Parlamento medieval, antecedente del Parlamento moderno o Poder Legislativo, que aunque dichas instituciones son distintas tienen puntos de coincidencia como lo son la representación del pueblo, el control, elaboración de normas y el coadyuvar con los gobernantes.⁴ Dicho órgano medieval representaba a los nobles, eclesiásticos y a la clase burguesa, "depositándose en él los deberes y derechos que dimanaban de los pactos feudales y que se hacían valer frente a las pretensiones del monarca".⁵ Por tanto fue creado para conservar frente al soberano, los derechos del pueblo e inclusive para defender privilegios a los estamentos sociales altos. Este órgano se denominó de diferentes formas en las distintas naciones, sin embargo, lo que es indiscutible es que en cada una de ellas, el sistema Monárquico donde el rey era el gobernante por voluntad divina, tenía ya en mayor o menor medida un poder limitado, pues el

³ *Ibidem*, p. 616.

⁴ BÁTIZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford, 1999, p. 49.

⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit*, p. 662.

ejercicio del mismo no estaba concentrado en él.⁶ Pero a finales de la Baja Edad Media, los Reyes logran despojar a los señores feudales del poder político y vuelve a tenerse una autoridad central en Inglaterra, España, Portugal y Francia.

3. Inglaterra

El normando Guillermo I, conquista Inglaterra en el año 1066,⁷ convirtiéndose en "Guillermo El Conquistador" el rey de Inglaterra que estableció como forma de gobierno una monarquía, imponiendo una jerarquía estrictamente feudal. El rey se enriqueció y se reservó facultades importantes de gobierno para su persona, sin embargo, creó un Estado muy eficaz para su época.

Después de la muerte de Guillermo el Conquistador, la centralización y concentración del poder continúa al paso de los años, sobre todo con la crisis política que creó el rey Ricardo Corazón de León.⁸ La nobleza y aristocracia, que habían sido las clases sociales que anteriormente habían ayudado a "Guillermo el Conquistador", al ser olvidadas se aliaron a la burguesía, e impusieron al rey Juan Sin Tierra la firma de la Carta Magna el 15 de junio de 1215. Este documento constituía una limitación al poder real, pues creaba un órgano denominado "Gran Consejo", donde se facultaba a los barones a tomar parte a las decisiones reales y obligaba al rey a sujetarse a las

⁶ Por ejemplo: En Francia, fue denominado Estados Generales; Parlamentos, en Nápoles y Sicilia; Cortes, en España; y Cámara de Lores y Comunes, en Inglaterra.

⁷ En 1066, el Rey Haroldo inglés fue vencido en las batallas de Hastings y Stamford Bridge por los normandos.

⁸ Ricardo Corazón de León y Juan Sin Tierra, ambos hijos del rey de Inglaterra Enrique II, siempre vivieron con rivalidad por ocupar el trono, donde Ricardo al ser el mayor fue el heredero, pero al marcharse a la tercera cruzada fue apresado, provocando un período de inestabilidad política; fue cuando Juan sin Tierra usurpó su lugar, sin tener el derecho de ser rey.

leyes.⁹

Notemos la gran importancia de dicho documento, que al ser impuesto por los barones limita la autoridad real a tal grado, que no podrían ser aplicados impuestos por el rey sin la autorización previa del Gran Consejo, o que el Gran Consejo quedaba facultado para expedir las leyes penales. Asimismo se otorgaban a los barones garantías individuales y de orden político, incluso confería a sus beneficiarios el derecho a resistencia legal si dichas garantías no eran acatadas por el Monarca. Así el Gran Consejo fue evolucionando y consolidándose, tomando el nombre de Parlamento.¹⁰

En 1216 Enrique III, sucedió a su padre Juan Sin Tierra; el Reino se dividió en Condados y las autoridades de éstos fueron los Sheriffs, quienes tenían el libre ejercicio de sus facultades. Los Sheriffs controlaban los Hundreds y Señoríos;¹¹ por tanto la autoridad local de los Sheriffs puso en peligro la autoridad del rey, además que cometieron grandes abusos en contra de los gobernados; es por esto que el rey Enrique III convoca a caballeros honorables representantes del pueblo y elegidos por el pueblo, teniendo que aceptar una serie de limitantes a su poder, donde se facultaba al Parlamento para reunirse tres veces al año para aconsejar y enmendar la cosas que el Rey había realizado mal a los ojos del Parlamento.

⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *¿La político sin derechos? o ¿el derecho sin política?*, Porrúa, México, 2008, Apud, DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, [s.e.], p.5.

¹⁰ Una aportación importante de la Carta Magna, es la referencia al principio de legalidad consagrado al artículo 14 de nuestra actual Constitución, ya que se establece el derecho a juicio, es decir, ya que se establece la garantía de que ningún hombre libre podría ser encarcelado, desterrado o privado de sus bienes sino por sentencia de conformidad a la ley y no a la voluntad del rey.

¹¹ DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *Op. Cit.*, [s.p.], Señoríos eran las circunscripciones pequeñas dentro de los Hundreds, que a su vez eran circunscripciones dentro de los condados.

Más tarde en 1285, Eduardo I dictó dos cédulas a través de las cuales impuso sanciones a aquellos sheriffs que hicieran un mal reporte o actuaran negligentemente en el ejercicio de sus funciones en el gobierno de sus condados. Es en este escenario, que la elección de representantes a un Parlamento comenzó a ser común en 1295 ya que el Rey Eduardo I convocó a dicha elección. He aquí el inicio del principio de representación del pueblo por el Parlamento.

En 1312 el rey Eduardo II, quien convocó a 18 Parlamentos, dijo que "debido a que muchas personas son abusadas por los ministros del Rey o sheriffs y que sin un Parlamento común no puede haber solución a esas quejas, por lo tanto ordenamos que debe haber Parlamento una o dos veces por año."¹²

Al ascender al trono Carlos I, en 1625, el Parlamento inglés era un elemento de equilibrio entre las fuerzas de poder, que disminuía el antiguo dominio absoluto ejercido por los monarcas. Dicho rey, al igual que sus antecesores, exceptuando a su padre Jacobo I, pretendía controlar al Parlamento a un grado tal que lo convocó y disolvió en tres ocasiones en un periodo comprendido entre 1625 y 1629, porque no lograba que esa institución se doblegara a sus deseos. Por espacio de once años, Carlos I gobernó sin la intervención del Parlamento ocasionando un descontento generalizado que dio lugar a la organización de diversos grupos con el objeto de defender la participación del Parlamento en el gobierno y los derechos de la ciudadanía, dándose lugar la guerra civil el 22 de agosto de 1642. Oliverio Cromwell, encabezó una sublevación

¹² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *¿La política sin derechos? o ¿el derecho sin política?*, Porrúa, México, 2008, Apud, DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, [s.e.], p. 26.

militar y después de ganar la guerra civil, ordenó el enjuiciamiento de Carlos I y fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado. Cromwell estableció una República autoritaria pero a su muerte se restablece la monarquía. Posteriormente se apodera del trono Jacobo II, mismo que "debido a sus intentos de recuperar las prerrogativas reales, se inició una nueva sublevación calificada como "Gloriosa Revolución" en 1688, que terminó con el destierro del monarca por parte del Parlamento y el llamado a Guillermo y María de Orange al trono inglés pero con la condición de que suscribieran el documento *Bill of Rights* en 1689, en el cual reconocieron las conquistas del Parlamento,¹³ que se había constituido en un órgano de representación de los distintos estamentos de la población. Con la firma del *Bill of Rights* por los reyes, se puso fin al concepto de realeza de derecho divino en Inglaterra, y por consecuencia da al Legislativo un gran poder limitador y controlador del poder de los reyes, ya que al dejar de considerarse su poder como divino, pierde muchas facultades que eran exclusivas, quedando ahora compartidas con el Parlamento, tales como el rey no podrá crear o eliminar leyes o impuestos y cobrar dinero para su uso personal, sin la aprobación del Parlamento; las elecciones de los miembros del Parlamento deben ser libres y deberá reunirse con frecuencia. Tenemos entonces que este documento impuso la forma en que el rey debía actuar, así como sus derechos y deberes para impedir el ejercicio arbitrario de su función. En el artículo primero de dicho documento se enuncia un principio esencial: *la autoridad real no tiene fuerza de ley; la ley está por encima del rey, y el Parlamento con la representación del pueblo era*

¹³ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit*, p. 662.

*el encargado de elaborar la ley*¹⁴. Existen otras limitantes impuestas al rey en esta declaración de derechos, que indican que no podrá actuar sino con previa autorización del parlamento, entre las que se encuentran el hecho de crear o eliminar leyes o impuestos; cobrar dinero para su uso personal; y reclutar y mantener un ejército en tiempos de paz. Además se estipula que las elecciones de los miembros del Parlamento deben ser libres y debe reunirse con frecuencia.

Nótese la importancia del momento histórico, pues el Parlamento es ya un verdadero factor de limitación al poder.

Posteriormente, el Parlamento al ser el órgano con la representación del pueblo, no sólo se interesaba por los derechos de sus gobernados, sino también por el buen actuar de los gobernantes; es entonces cuando Edmund Burke,¹⁵ en 1790 substanció uno de los primeros juicios políticos y dijo al Parlamento: "Es ante este tribunal, que los estadistas que abusan de su poder, son acusados por otros estadistas y juzgados por estadistas, con base en los sólidos principios de la moralidad del Estado"¹⁶. Es de gran trascendencia la implementación de estos primeros juicios políticos, pues tenían como objetivo principal el controlar los excesos del rey y sus colaboradores.

4. Francia:

En Francia predominó el autoritarismo de los monarcas,

¹⁴ http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm, fecha de consulta 10 de enero 2009.

¹⁵ Padre del conservadurismo inglés.

¹⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Juicio político como medio de protección de la Constitución mexicana*, Apud, GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *¿La política sin derechos? o ¿el derecho sin política?*, México, Porrúa, p.1320.

quienes pensaban que al derivar su poder de Dios, sólo debían cuentas a él de sus actos. El rey era la máxima y única autoridad pues él dirigía la administración entera, fijaba los impuestos, declaraba la paz o la guerra, las leyes eran su voluntad personal, e incluso la justicia era administrada por él a través de funcionarios que designaba y destituía cuando así lo quisiera. Tenía el monarca pues, poder omnímoto y el ejercicio del mismo era arbitrario, lleno de abusos, sus súbditos y gobernados no tenían ningún derecho pero sí la obligación de obedecer.

Estando Francia en crisis económica, política y social, en 1774 sube al trono Luis XVI, y se ve ante la necesidad de convocar los Estados Generales que era una asamblea formada por representantes del clero, la nobleza, y el tercer estado.¹⁷ Los Estados Generales se convirtieron en la Asamblea Nacional, desafiando al gobierno monárquico cuando el rey Luis XVI declaró nulas sus actuaciones y desconoció a tal órgano, y la Asamblea no acató las indicaciones del monarca, con lo que se inició la Revolución¹⁸ y el poder legislativo se puso por encima del monarca.

A la Asamblea Nacional, le fue conferido el poder legislativo e incluso aunque el rey seguía siendo el ejecutivo, el verdadero encargado de la política exterior era la Asamblea Nacional, limitando y controlando así la actuación del monarca. La Asamblea tuvo tal poder, que en la Constitución francesa de 1793, se dio lo que llamaron Gobierno de Asamblea, donde el poder Legislativo estaba sobre los demás poderes y asume la

¹⁷ Tercer Estado, fue la forma de llamar al tercer estamento social que era el pueblo.

¹⁸ La revolución francesa culminó como en Inglaterra, con la ejecución del monarca y la proclamación de la República, donde el órgano Legislativo aquí llamado Asamblea Nacional tuvo un grande poder, y comenzó a aparecer en las constituciones.

representación de la nación.¹⁹ Estas ideas plasmadas en la Constitución se vieron influenciadas por el pensamiento de Rousseau en el "Contrato Social", donde decía que el gobierno no es sino un órgano del pueblo, sometido a la voluntad general de todos sus individuos, por tanto la soberanía pertenece sólo al pueblo.²⁰

La Asamblea Nacional, en virtud de tener la representación del pueblo y por consecuencia el deber de velar por los intereses de la comunidad, realizó los primeros juicios a los funcionarios y creó un Comité de Salubridad, cuya tarea principal era limpiar al gobierno del país, quitando del poder a los funcionarios corruptos y luego matándolos para acabar con ellos y sanear el gobierno.

5. Estados Unidos de América

El origen del Congreso de los Estados Unidos deriva del Congreso Continental, una reunión de las trece colonias, que se independizan de Inglaterra, proclamándose el 4 de julio de 1776 independientes y denominándose en su conjunto como Estados Unidos de América. Cada colonia tenía Asambleas legislativas que eran unos órganos que representaban al pueblo e incluso estaban compuestas por sus miembros y ejercían a través de él sus derechos, entre ellos el de cambiar a sus mandatarios o gobernantes.²¹

Más tarde en su Constitución de 1787, se constituye al

¹⁹ BÁTIZ, Bernardo, *Op. cit.*, p.21.

²⁰ SABINE, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de cultura económica, 2000, p. 448.

²¹ TOINET, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.25.

poder Legislativo llamado Congreso, integrado por dos cámaras, la de Representantes que representa al pueblo en general; y el Senado, que representa a los Estados de la Unión, siguiendo hasta nuestros días igual estructura. En dicha Constitución se establece la versión moderna de la responsabilidad política y su juicio llevado a cabo ante las Asambleas Legislativas. El *Impeachment*, antecedente directo del juicio político en nuestro país, consiste en el enjuiciamiento de los altos funcionarios de los tres órganos del gobierno por infracciones de tipo político, que le correspondía realizar al Senado. El fallo que resolviese el Senado, que representa a los Estados de la Unión, podía implicar la destitución e inhabilitación y si su conducta fuere delictiva, después de ser destituido puede ser sometido a los tribunales ordinarios.²² Los objetivos del juicio político en el país norteamericano son aquellas ofensas que proceden del mal comportamiento de los hombres públicos y del abuso o violación de la confianza pública depositada en ellos, dijo en su libro *El federalista* de 1788 Alexander Hamilton.²³

Por tanto, queda claro que desde sus orígenes, el juicio político es un instrumento de control de la conducción de los gobernantes, en manos de los Congresos, que son los representantes populares.

B. LA EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO COMO FACTOR DE CONTROL POLÍTICO EN MÉXICO

Una vez estudiados los antecedentes y el nacimiento del Poder Legislativo en el mundo, analizaremos la evolución que ha

²² FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p.728.

²³ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Juicio político como medio de protección de la Constitución mexicana*, *Op. Cit.*, p.1320.

tenido en nuestro país, convirtiéndose en el órgano de representación ciudadana como factor de control político.

1. Evolución del Poder Legislativo como órgano bicameral y de representación

En México, el Poder Legislativo se ha caracterizado por tener una Constitución Bicameral, es decir, por dos Cámaras que tienen como función la representación y la soberanía o voluntad nacional.

Como punto de partida tenemos que en la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció un sistema de Cortes Unicameral, elegidas por sufragio directo, inspirado en la Constitución francesa de 1791. El régimen de nuestro país en esas fechas era una monarquía moderada, donde se establecía la división de poderes y se dijo: "la soberanía reside en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de establecer sus leyes fundamentales"²⁴, encomendándose la elaboración de las mismas a las Cortes.

Más tarde en la Constitución de Apatzingán de 1814, se reitera el principio de representación, al establecer que la facultad de dictar leyes radica originariamente en el pueblo y que su ejercicio corresponde a la Asamblea Legislativa, compuesta por diputados electos por los ciudadanos. Por tanto, se consideró a la ley "la expresión de la voluntad general".²⁵

En 1824 se abandona el modelo español de la Constitución de

²⁴ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 22.

²⁵ *Ibidem*, p. 623.

Cádiz, y se opta por el sistema bicameral al estilo estadounidense²⁶, adoptándose dicho sistema en la Constitución mexicana promulgada en ese año, estipulando que el Poder Legislativo estaría a cargo de un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los primeros electos por la ciudadanía y los segundos por las legislaturas de los estados, correspondiendo a cada estado dos senadores.²⁷ La Cámara de Senadores se estableció como un elemento de equilibrio en la actividad legislativa y resguardo del sistema federal.²⁸

A pesar de la llegada del centralismo, con la Constitución de 1836, subsistió el bicameralismo en el poder legislativo aunque realmente careciera de justificación jurídico política, pues los senadores representan a los Estados Federados y éstos desaparecieron. Por primera vez se establece como requisito para ser legislador el hecho de poseer un capital mínimo o pertenecer a una clase en específico²⁹. Esta tendencia se agudiza con las Bases Orgánicas de 1843, donde se hace del Senado un órgano elitista con personas de poder adquisitivo. Una vez desconocido el sistema central, Mariano Otero en sus Actas de Reforma de 1847, estipula las características principales del poder legislativo, entre las que se encuentran la composición del mismo por dos cámaras, siendo la de senadores renovable periódicamente.³⁰

²⁶ El sistema bicameral de Estados Unidos, a su vez imitó al sistema inglés, compuesto por la "Cámara Baja o de diputado" que corresponde a los llamados Comunes y la "Cámara Alta o de Senadores" que corresponde a los llamados Lores.

²⁷ ARTEGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, p.121.

²⁸ *Ibidem*, p. 126.

²⁹ Lo anterior se estableció porque los conservadores pensaban que era un error que al frente del poder legislativo estuvieran representando al pueblo y a los estados el proletariado y los ignorantes, junto con gente de clase acomodada; la pauta consideraron para solucionar esto fue que todos fueran de una clase acomodada.

³⁰ Además se estableció una especie de carrera política para llegar a ser senador.

En cambio, en la Constitución de 1857, se abandonó el sistema de dos Cámaras, formando una sola Asamblea llamada Congreso de la Unión, eliminando el Senado, con el argumento que al estar constituido por personas notables, éstas favorecían sólo sus intereses y no los del pueblo ni el bien común. A decir verdad, las razones oficiales para la eliminación del Senado fueron las señaladas, es decir, que el Senado al estar integrado por personas de clase acomodada, siempre se olvidaban de los débiles, creaban conspiraciones, querían ejercer en constantes ocasiones veto a las reformas que favorecieran al pueblo, tenían pretensiones de superioridad, no representaba ninguna ventaja sino por el contrario contribuyó al descrédito de las instituciones.³¹

Sin embargo, años después, León Guzmán, uno de los integrantes de la Comisión que propuso la Constitución de 1857, reveló el verdadero motivo por el que se disolvió el Senado, el cual era que la existencia del Senado, hubiera sido un obstáculo para las reformas que a juicio de los liberales necesitaba el país.³²

En 1867, año en que se expide el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, se establece como forma de gobierno la monarquía hereditaria, siendo el emperador Maximiliano de Habsburgo. Se da un retroceso, ya que se considera al emperador como el único representante de la soberanía nacional y la ejerce por medio de funcionarios; por tanto desaparece el Congreso y se establece el Ministerio, que era un Consejo de

³¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, p. 128.

³² *Ibidem*, pp. 127-128.

Ministros, y el Consejo del Estado.

El que finalmente restableció el bicameralismo en nuestro país fue Lerdo de Tejada por un decreto que elaboró en 1874, con el argumento que la existencia de dos Cámaras busca equilibrio, límite del poder de los servidores, y entre otros que las leyes serán más adecuadas por implicar mecanismos entre ambas cámaras. Así el 16 de septiembre de 1875 el senado celebró la primera sesión.

Es en nuestra actual Constitución de 1917, donde sin duda y sin discusiones polémicas al respecto, se establece el sistema bicameral, y plasmaba que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, al igual que los diputados. Ambos gozan de los mismos privilegios, derechos y tienen las mismas obligaciones.

Lo que en definitiva denota el análisis hecho sobre la evolución del Poder Legislativo, es la función de representación, es decir, se tiene como el órgano que representa la voluntad ciudadana, que refleja las características del pueblo. Representa, al ser elegido por los gobernados, la voluntad nacional, los gobernados depositan en ellos la soberanía de la nación para que sea éste órgano el encargado de velar por los intereses comunes y de establecer un equilibrio entre los detentadores del poder. Esta figura de representación es característica de los regímenes democráticos, pero será efectiva siempre que los representantes populares auténticamente deriven su nombramiento o elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Como consecuencia de la

función de representación del pueblo que compone y justifica la existencia del Legislativo, es que se le ha encargado la tarea de controlar a los funcionarios detentadores del poder a través de distintos mecanismos como el juicio político y la declaración de procedencia, con el objeto de vigilar su actuar y proteger los intereses de la sociedad.

Constitución	Unicam	Bicam	Federalista	Centralista	Monarquía
1812					
1814					
1824					
1836					
1843					
1857					
1867					No Congreso
1874					
1917					

2. Conformación Actual del Poder Legislativo en nuestro país:

A partir del año 1917, en que el sistema bicameral fue establecido sin discusiones en nuestra Constitución, han existido varios cambios en la conformación y duración de las Cámaras,³³ actualmente el Poder Legislativo en nuestro país se conforma de la siguiente manera:³⁴

- a) Cámara de Diputados: se integra por trescientos miembros electos de acuerdo al principio de mayoría relativa por

³³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, p.122.

³⁴ Está prohibido expresamente que el Legislativo se deposite en un sólo individuo.

distritos uninominales y por doscientos plurinominales.³⁵

La legislatura de los diputados es de 3 años.

- b) 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. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional."³⁶ Esta cámara se renovará en su totalidad cada 6 años.

3. Diferentes etapas del enjuiciamiento a funcionarios públicos en nuestro sistema constitucional

El juicio político como tal no existió en México sino hasta la Constitución de 1917, sin embargo, como se ha mencionado, desde nuestros primeros textos constitucionales se manifiesta la existencia de la posibilidad de exigir la responsabilidad política, pero sobre todo criminal de los funcionarios al servicio del Estado; es por esta razón que analizaremos la evolución de la regulación de esta figura a lo largo del tiempo en los distintos textos constitucionales de nuestro país.

- a) Constitución Política de la Monarquía Española, 1812:

³⁵ La distribución de los diputados, será conforme a lo establecido en el artículo 54 constitucional. En ningún caso puede ser menor de 2 el número de diputados por mayoría relativa en un Estado.

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 56.

Como vimos, el Poder Legislativo en la Constitución de Cádiz de 1812, se depositó en las Cortes, que entre sus facultades, según el artículo 131 fracción Vigésimaquinta se encuentra la de "hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Despacho y demás empleados públicos". Vemos cómo es que aunque no de forma clara, específica y abundante, se pretende exigir la responsabilidad de los servidores públicos.³⁷

b) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, 1814:

Esta Constitución mejor conocida como Constitución de Apatzingán, es muy importante con respecto a nuestro tema ya que crea el llamado juicio de residencia, que consiste en juzgar a los servidores públicos de los más altos órganos que son el Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Para llevar a cabo este juicio, se crea el Tribunal de Residencia, órgano encargado de llevar a cabo los juicios de residencia en contra de servidores públicos. Este órgano no era de carácter permanente, si no que sólo se erigía cuando hubiere alguna acusación en contra de los ya mencionados funcionarios. A partir del momento en que se erige, tiene un mes para admitir acusaciones y luego, el juicio debe durar no más de tres meses, de lo contrario se absuelve al que se está juzgando. El juicio de residencia, dice la Constitución, procede contra las causas de residencia en lo que concierne a la administración pública, mismas que no especifica; además por los delitos de herejía, apostatía, infidencia, concusión, y dilapidación de los

³⁷ Constitución Política de la Monarquía Española, Apud MÁRQUEZ, Sergio, Evolución Constitucional Mexicana, México, Porrúa, 2002.

caudales públicos;³⁸ y además en el caso exclusivo de los funcionarios del Supremo Gobierno, si arrestaban a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, sin remitirlo a autoridad competente. El encargado de ejecutar las sentencias que emite el Tribunal de Residencia es el Supremo Tribunal de Justicia. El Tribunal de Residencia se compone de siete jueces, renovables cada dos años y elegidos al azar por el Congreso de entre los individuos nombrados por las provincias, exigiendo ciertas cualidades en dichos individuos. Si bien el mecanismo de elección de sus miembros no era el más adecuado, es una figura muy interesante ya que es un Tribunal especial, distinto del Poder Legislativo, pues así se lograba la independencia en el enjuiciamiento de los funcionarios, sin que fuera por ejemplo el mismo Congreso el que enjuiciara a uno de sus miembros, pudiendo ser este tribunal más justo e imparcial.³⁹

c) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano 1823:

A los únicos funcionarios que en este reglamento se les hace responsables son a los magistrados y jueces del poder judicial, quienes podrían ser acusados por cualquier mexicano, por las causas de soborno, cohecho y prevaricato, ante el Emperador y éste tenía el poder de suspenderlos con dictamen del consejo del Estado y remitirlo al tribunal competente.⁴⁰

³⁸ México en esta época era una nación recién independizada donde la religión católica era cuestión principal, tanto así que en su primer artículo la Constitución de Apatzingán la proclama como religión oficial, es por esto que son considerados como delitos los siguientes: a) herejía: negación de Dios, Iglesia o alguno de sus mandamientos; b) apostatía: rechazo total de la fe católica; c) infidencia: abuso de confianza; d) concusión: delito que comete el servidor público que extralimitándose en sus funciones o abusando de su cargo obliga o induce a alguien a dar o prometer dinero o cualquier otra utilidad para sí mismo o para un tercero.

³⁹ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814, *Apud* MARQUEZ, Sergio, *Op. Cit.* 248

⁴⁰ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1823, *Apud* MARQUEZ, Sergio, *Op. Cit.* p. 250

d) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824:

Con el establecimiento del bicameralismo en esta Constitución, se aumentan las facultades de control a cargo del Congreso, estableciéndose como una de ellas el del enjuiciamiento de ciertos servidores públicos, convirtiéndose en jurado. Es entonces que aparece en este texto una mayor regulación de este procedimiento, aunque no suficiente. Así pues, se tiene que cualquiera de las dos Cámaras, podía conocer en calidad de jurado sobre las acusaciones de los siguientes funcionarios:

- Presidente; por delitos de traición contra la independencia nacional o forma de gobierno, además de cohecho o soborno durante su empleo. También si el presidente realizara actos tendientes a impedir elecciones o impedir el ejercicio de facultades del Congreso.
- Individuos de Suprema Corte de Justicia, Secretarios de despacho; por cualquier delito cometido durante el tiempo de su cargo.
- Gobernadores de Estados; por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión u órdenes del presidente de la federación y por la expedición de leyes o decretos contrarias a la Constitución y/o leyes.

La Cámara ante la que se presentó la acusación, se erige en gran jurado, y se necesitan dos tercios de los votos de los miembros presentes, y el acusado se pondrá a disposición del tribunal competente.

“En las causas criminales que se intentaren contra los

senadores o diputados desde el día de su elección hasta terminar su encargo, no podrán ser aquellos acusados, sino ante la cámara de estos, ni estos sino ante la cámara de senadores”⁴¹; de igual forma la sanción consiste en destitución del cargo y poner a disposición de autoridades.⁴²

e) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836:

Llama la atención en este texto constitucional que el Supremo Poder Conservador, no era responsable de sus acciones sino ante Dios y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados por sus opiniones.

Sin embargo, si existe un mecanismo estipulado para exigir la responsabilidad penal del resto de los altos funcionarios, depositando esta facultad en el Poder Legislativo.

Si los delitos cometidos fuesen comunes, no se podrá intentar ninguna acción contra el Presidente desde su nombramiento hasta un año después; senadores, desde elección hasta dos meses después de terminado su encargo; ministros de la alta Corte de Justicia, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos; si no ante la Cámara de diputados y si fuere diputado, ante la de Senadores. La Cámara declarará si procede y cuando se trate del Presidente de la República se necesita consentimiento de la otra Cámara; en caso de ser afirmativa se pondrá al acusado a disposición de tribunal competente. Si los delitos fueren oficiales, la acusación debe hacerse ante los diputados y si éstos declararan

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

⁴² *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, Apud, MARQUEZ, Sergio, Op. Cit. 254*

que ha lugar, pasará al senado y éste fallará.⁴³

Vemos aquí el primer antecedente de la regulación actual del juicio político, en el sentido de que la Cámara de Diputados se erige como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. Sin embargo, llama la atención que en estas Siete Leyes se habla sólo de la comisión de delitos y no de responsabilidad política; aunque de facto los delitos se cometen en algunas ocasiones como consecuencia de la mala actuación de los funcionarios.

f) Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843:

Elaborada durante el periodo de presidencia de Antonio López de Santa Anna. Establece que los diputados y senadores no podrán ser juzgados por causas criminales y civiles, durante su encargo y hasta dos meses después de concluido éste; y si se hicieren acusaciones de otra índole, aunque no establece de qué tipo, cada Cámara declarará si ha o no lugar. Con respecto otros funcionarios como lo son secretarios de despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y gobernadores de departamento, establece que cualquiera de las dos Cámaras se erigirá como jurado, para declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes⁴⁴. En lo que toca al presidente de la República, esta Constitución nos dice, que de igual forma en las acusaciones contra él por los delitos de traición a la independencia y a la forma de gobierno

⁴³ Siete Leyes Constitucionales, Apud, MARQUEZ, Sergio, Op. Cit. p.260.

⁴⁴ Delitos comunes son aquellos de materia federal y local, y delitos oficiales aquellos en que incurre el funcionario en el ejercicio de su función pública.

establecida y contra todo el ministerio, Suprema Corte o marcial, las dos cámaras formarán jurado.⁴⁵

Vemos pues, que está regulado, sin embargo es deficiente pues no especifica de manera adecuada la responsabilidad política de los funcionarios, ni establece el mecanismo para acusación dando facultad a ambas cámaras y ni siquiera establece el número de votos para decidir.

g) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857:

Sabemos que ésta es el antecedente inmediato de nuestra actual Constitución, por tanto son muy similares. Establece como forma de gobierno la República representativa democrática federal; y claramente manifiesta que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, entre los que se encuentra el Legislativo. Se plasma un apartado, el título cuarto, denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", lo cual me parece muy importante porque es la primera vez que se llama de esta forma y se dedica un apartado especial, por considerarse el tema de gran importancia. Se establece que dicha responsabilidad sólo podrá exigirse durante el ejercicio del encargo y un año después.

Da el carácter de funcionarios públicos a:

- Diputados, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de despacho; que serán responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo.

⁴⁵ Bases Orgánicas Mexicana, 1843, Apud, MARQUEZ, Sergio, *Op. Cit.* p. 262.

- Gobernadores de los Estados, que serán responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.
- Presidente de la República, que durante el tiempo de su encargo sólo puede ser responsable por traición a la patria, violación expresa de Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común.⁴⁶

La novedad es que incluye a los gobernadores, y hay que notar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia, no establece qué rango de funcionario y sólo habla de individuos.

Separa el procedimiento dependiendo si los delitos son comunes u oficiales.⁴⁷ Si el delito cometido por alguno de los funcionarios mencionados fuere común, el Congreso se erige en jurado y declarará a mayoría absoluta si procede o no, en caso negativo no habrá ningún procedimiento, pero en caso afirmativo, el funcionario queda separado de su encargo y sujeto a proceso de tribunales comunes. Si el delito fuere oficial, el Congreso conocerá como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia. El Congreso a mayoría declarará si ha o no lugar; si fuere negativa, el funcionario regresará a su encargo, si fuere condenatoria entonces se separará de él y será puesto a disposición de la Suprema Corte, quien con audiencia del reo, fiscal y acusador procederá, por mayoría de votos, a dictar sentencia sin poder conceder gracia de indulto.

⁴⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857, *Apud*, MARQUEZ, Sergio, *Op. Cit.* p. 264.

⁴⁷ La diferencia entre esas dos clases de delitos, no la daba la Constitución, sin embargo, el maestro Felipe Tena Ramírez, aclara al respecto, explicando el significado de cada una de dichas clases. Así, nos dice, que los delitos comunes son aquellos delitos federales y locales tipificados en el Código Penal y leyes especiales en que puedan incurrir los servidores públicos ya sea en el desempeño o no de sus funciones; en cambio, los delitos oficiales son aquellos en los que incurren con motivo del ejercicio de su función.

Con respecto al orden civil, establece que no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

h) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865:

La forma de gobierno establecida por este documento es la monarquía hereditaria, donde el emperador era Maximiliano de Habsburgo, por tanto, el emperador no era sujeto de responsabilidad alguna, sino que toda la responsabilidad recae sobre sus funcionarios subordinados, como el caso de los Ministros a quien se les exige el buen orden y servicio y se les prohíbe excederse en sus funciones; además serán responsables por sus delitos comunes y oficiales. También existían los Comisarios Imperiales, "funcionarios instituidos para precaver y enmendar los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los departamentos".⁴⁸

Notemos, que a lo largo de la evolución constitucional con respecto a la exigibilidad de responsabilidad de los funcionarios, hay una constante de establecer como sujetos de esta exigencia solamente a los altos funcionarios, y que la facultad de exigirla y sancionarla se deposita en el Poder Legislativo. También, en la mayoría de los casos constitucionales, se habla de la responsabilidad penal, es decir, estaríamos ante el supuesto de nuestra actual Constitución de la declaración de procedencia, que si bien muchos de los delitos cometidos por los funcionarios son producto de su mal actuar, es independiente de la responsabilidad política.

⁴⁸ *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano 1865, Apud MÁRQUEZ, Sergio, Op. Cit. p. 239.*

i) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917:

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedica como lo venía haciendo la de 1857, un título especial para la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, mismo que se transcribe textualmente a continuación:

Art. 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes 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.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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. 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras parte del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes,

que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. 49

Nótese que se amplía el título en diferentes cuestiones, entre las que se encuentran, por ejemplo, el incluir a los Diputados y Senadores e incluso al Procurador y a los Diputados locales como funcionarios públicos a los que se les exigirá responsabilidad en los términos de este título. También se habla de fuero, como aquella protección constitucional de que gozan los funcionarios y que en virtud de ésta no podrán ser separados de su encargo hasta la declaración de que procede por parte de Diputados y Senadores, por tanto, el desafuero no implica que se prejuzgue sobre la responsabilidad penal del funcionario, es decir, no es un acto jurisdiccional, sino administrativo, consistente en separar de su cargo al

⁴⁹ <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, fecha de consulta: 10 de Julio de 2006.

funcionario para que sea un juez quien conozca del proceso y dicte la sentencia correspondiente. Además se incluye la posibilidad de cualquier persona de acudir ante la Cámara de Diputados a ejercer acción y acusar a algún funcionario acerca de los delitos cometidos por él. Notemos que existe una gran ambigüedad sobre la responsabilidad política, pues pareciere que sólo habla de la penal aunque van de la mano, sin embargo, al decir que son responsables de las faltas y omisiones durante su encargo podemos notar el deseo del Constituyente de vigilar el buen actuar de los funcionarios.

Nos encontramos pues ante la voluntad del Congreso Constituyente, cuyo objetivo al profundizar en este tema de responsabilidad, fue además de proteger a los gobernados y garantizarles el buen actuar de sus gobernantes, lograr el equilibrio gubernamental de los poderes, que tenían a su encargo la soberanía popular, y no permitir la omnipotencia presidencial, ni el abuso de los legisladores y de los administradores de justicia. Todo esto como consecuencia de la corrupción desenfrenada que venía dándose en los tres poderes y de manera muy impactante en la aplicación de justicia.⁵⁰

C. DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Desde su origen, la Constitución ha sido concebida como un instrumento de control y limitación del poder, pues se han ido generando múltiples instrumentos para encauzar, limitar y ejercer un control irrestricto del poder, que se ha confiado a

⁵⁰ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México, Universidad Autónoma de México, 1998, p.149.

los gobernantes para beneficio de todos.⁵¹

El control de constitucionalidad, tiene como fundamento el principio de supremacía de la Constitución. El principio de supremacía significa que la Constitución es la unidad del sistema normativo, con mayor jerarquía⁵² que contiene las normas primarias de un país y son la fuente de validez del resto de normas secundarias, que componen el derecho positivo en general. En nuestra Carta Magna este principio de supremacía se consagra en el artículo 133, que señala que la Constitución será la ley suprema de la Unión.⁵³

El control del poder se traduce en algo más complejo que la llamada división de poderes tradicional, ya que existen otros elementos y formas para controlar y limitar el poder, como lo son los diferentes órganos constitucionales autónomos, e incluso por distintos tipos de protecciones.⁵⁴

Por tanto, se puede decir que para dar plena eficacia al principio de supremacía constitucional, se han instituido los medios de control constitucional, que están integrados según el reconocido Héctor Fix Zamudio, por todas aquellas instituciones jurídicas, sustantivas y procesales que se han establecido en las propias constituciones, tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y alcanzar el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el

⁵¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p.30

⁵² El jurista austriaco Hans Kelsen afirmó que existe una jerarquía normativa indispensable y que el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional.

⁵³ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p. 68.

⁵⁴ GIL RENDON, Raymundo, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Fundap, 2004, p.28

punto de vista de la Constitución formal, para lograr su adaptación a la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución real o material, para obtener su transformación conforme a las normas contenidas en la propia ley suprema del Estado.⁵⁵

Después de realizar una investigación sobre este tema de medios de control constitucional entre distintos autores, podemos darnos cuenta que existen diversos tipos de control constitucional y que los doctrinistas los clasifican de múltiples formas. En una primera instancia el maestro Héctor Fix Zamudio tiene una clasificación clara y conceptual, que es bipartita, instrumentos protectores y garantías constitucionales.⁵⁶

Así se tiene que los instrumentos protectores, están integrados por una serie de instrumentos que significan la canalización jurídica de factores políticos como lo es la división de poderes, y el conjunto de disposiciones que permiten mantener el equilibrio de las instituciones y evitar que dejen de realizar sus atribuciones constitucionales; factores económicos, como lo es la regulación de los recursos del Estado; sociales, el caso de la institucionalización de grupos sociales y partidos, que son un sector importante por su participación activa en la toma de decisiones políticas, influyendo así ante los órganos del poder; y de técnica jurídica como lo es el principio de supremacía y el procedimiento dificultado de reforma, encaminados a obtener el

⁵⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos, Op. Cit.*, pp. 258,325.

⁵⁶ GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Los medios de Control Constitucional en México, Apud, FIX ZAMUDIO, Héctor, Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos, Op. Cit.*, p. 258.

funcionamiento regular, equilibrado y armónico de los poderes públicos.⁵⁷

Por otro lado, señala Fix Zamudio, se encuentran las garantías constitucionales⁵⁸, que son instituciones jurídicas, de naturaleza procesal, cuyo objeto es reparar, restituir o reintegrar el orden constitucional violado por los órganos de poder, a pesar de los instrumentos protectores de la Constitución. En este sentido, clasifica estas garantías constitucionales en tres: la primera, jurisdicción constitucional de la libertad, para la protección de los derechos fundamentales; la segunda jurisdicción constitucional orgánica, que son los instrumentos para resolver litigios, conflictos o controversias que surjan entre distintos órganos de poder; el tercero es la jurisdicción constitucional de carácter internacional y comunitario, que son aquellos instrumentos que buscan resolver controversias en la aplicación de normas constitucionales frente a normas internacionales en virtud de los tratados o convenios.⁵⁹

Para el control de la constitucionalidad, en las constituciones se han diseñado diversos sistemas que se componen de instrumentos y mecanismos, ya sea atendiendo al órgano que tiene a su cargo dicha función, o la naturaleza de los instrumentos, mismos que se han sistematizado como a continuación se explica:

a) Control por órgano político: el encargado de ejercer el

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Es importante no confundirlas con los derechos fundamentales de los gobernados, denominados por nuestra Constitución garantías individuales.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 30.

control constitucional es un poder de naturaleza político⁶⁰, cuenta con los siguientes elementos:

- el cumplimiento de la Constitución se encarga o a un órgano distinto a los tres poderes o se confía a alguno de ellos;
- la petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a determinados funcionarios públicos;
- ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso;
- Las declaraciones de inconstitucionalidad tienen efectos *erga omnes*, generales o absolutos.⁶¹

b) Control por órgano Judicial: corresponde a un órgano jurisdiccional del poder judicial o tribunal autónomo. Sus características son:

- El ejercicio del control a cargo de un órgano jurisdiccional:
- Está legitimado para solicitar, la persona a quien afecte ley o acto de autoridad;
- Se sustancia un juicio o proceso entre el agraviado y autoridad responsable;
- Las determinaciones del órgano pueden tener como efecto la anulación de dicho acto o ley.

Este sistema de control constitucional por órgano judicial presenta una subdivisión:

a) Control difuso⁶², es aquel en que cualquier juez puede

⁶⁰ En México, este sistema fue contemplado en la Constitución de 1836, donde estableció el Supremo Poder Conservador, encargado de velar por la pureza de la Constitución, que lo haría con una solicitud de declarar inconstitucional un acto.

⁶¹ *Idem.*

⁶² Surgido en Estados Unidos de América, después del caso *Marbury vs. Madison*.

revisar la adecuación de las normas secundarias con la Constitución, y si encontrare incompatibilidad, se abstiene de aplicar la norma y la declara inconstitucional.

- b) Control concentrado⁶³, sólo un Tribunal Constitucional Superior puede realizar las declaraciones de constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes.⁶⁴

Estos controles, difuso y concentrado, pueden establecerse de forma exclusiva uno y otro, o combinados como es el caso de México, que contiene instrumentos de control concentrado como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales; e instrumentos de control difuso como el amparo, ya que los tribunales federales pueden pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de actos materia de amparo que sean de su competencia.⁶⁵

Por tanto, en México existen diversos instrumentos de defensa constitucional, como lo son: El juicio de amparo, controversias constitucionales, acción abstracta de inconstitucionalidad, el proceso de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el juicio para protección de los derechos político-electorales, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio político, los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.⁶⁶

Por tanto, respecto al medio de control denominado juicio político pareciera ser un instrumento mixto, ya que es llevado

⁶³ También denominado Sistema Austriaco.

⁶⁴ SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007, p. 48.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 39.

⁶⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 803-804, Apud, GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Op. Cit*, p. 41.

de un proceso jurisdiccional llevado por un ente político, lo que confirma la naturaleza sui generis de dicho proceso, que estudiaremos en los próximos capítulos.

CONCLUSIÓN

Sin duda alguna, la institución del juicio político, ha sido introducida en las constituciones y leyes de distintos países, con el propósito esencial de evitar que los titulares de los poderes públicos sean presa de indebidos enjuiciamientos que impidan la realización de sus funciones, y al mismo tiempo, sancionar las infracciones a la Constitución que en el ejercicio de las mismas, puedan cometer dichos funcionarios.

De igual forma, los medios de control constitucional se ha ido estableciendo en las propias constituciones a lo largo de la historia, siendo una parte primordial en los propios documentos fundamentales, ya que implica los mecanismos para salvaguardar su cumplimiento por parte de las autoridades, como lo es en definitiva el propio juicio político, un instrumento de defensa y equilibrio constitucional.

CAPÍTULO II
RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN CUANTO A SU
FUNCIÓN

A lo largo de este capítulo estudiaremos al servidor público, ya que es el sujeto a través del cual se materializa el juicio político, es decir, cuando un servidor público de alto rango comete una irresponsabilidad política entonces será sujeto a ser enjuiciado políticamente.

Por tanto, se analizará el concepto y razón de ser de los servidores públicos y su diferencia con aquellos de alto rango. La importancia de estudiar los servidores públicos radica en que son ellos quienes detentan el poder, es a través de ellos que las instituciones de nuestro país realizan y concretan sus acciones.

En razón de lo anterior, es indispensable analizar los tipos de responsabilidades a las que están sometidos los servidores públicos, donde se analiza de forma especial la responsabilidad política que es la que al juicio político atañe.

Aunado a lo anterior, se estudia a los servidores públicos de alto rango y la inmunidad constitucional política-penal con la que cuentan, las características de dicha inmunidad y la confusión constante de dicho concepto con el de irresponsabilidad, analizando además las problemáticas actuales al respecto.

A. RAZÓN DE SER Y FUNCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una vez que he explicado que el Juicio Político es una institución de control que ha sido depositada en el Poder Legislativo para vigilar la conducta de los servidores públicos, tenemos que hablar necesariamente de estos funcionarios para así poder comprender las responsabilidades que conllevan y la gran importancia de su correcta actuación.

Algunos doctrinistas definen el concepto de servidores públicos, como Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez que dice que servidores públicos "son aquellas personas que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado"⁶⁷. También encontramos la definición del Lic. Luis José Béjar Rivera que dice que servidor público "es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)."⁶⁸ No estoy en desacuerdo con las anteriores definiciones, sin embargo, al ser mi objetivo la comprensión del servidor público desde un punto de vista genérico, considero que las anteriores definiciones abarcan tan sólo una parte de lo que podríamos tomar como definición de servidor público. Por tanto

⁶⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, tercera edición, México, Porrúa, 1999, p. XIII.

⁶⁸ BÉJAR RIVERA, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, México, [s.p.i.], 2006, p.100.

genéricamente hablando, podemos decir como lo hace el Doctor Ignacio Burgoa, que servidor público, es aquella persona "titular de los órganos del Estado o aquellos sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia."⁶⁹ Me refiero a una definición general porque entre los doctrinistas, e incluso en las leyes, se hacen algunas distinciones entre diferentes tipos de servidor público. Sin embargo, no hay duda que independientemente de la clasificación que uno u otro autor puedan darles, todo servidor público, tiene una función primaria, que como su propio nombre lo dice es la de servir a su Estado.⁷⁰ Es decir, el servidor público, está obligado a cumplir con la Constitución y las leyes, y partiendo de estos principios a velar siempre por el interés público y no el particular, para así lograr el bien común.⁷¹ Prueba de ello nuestra Constitución, en su artículo 128, establece que "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen", con lo que queda claro que cumplir con el contenido de su protesta es una obligación, pues sus atribuciones y su esencia emanan de ésta.

Es bien sabido, que desde hace tiempo, tanto conceptualmente como de facto, el verdadero sentido de servidor público ha ido desapareciendo, por supuesto que no en todos los casos, pero sí en un número considerable, pues nos encontramos con servidores públicos que, a diferencia de ser

⁶⁹ Para efectos de este trabajo usaremos indistintamente el término servidor público y funcionario público.

⁷⁰ Entiéndase Estado, como "una sociedad humana establecida en forma permanente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico y que tiende a la realización del bien común"; GONZALEZ, Uribe, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, pp. 224-225.

⁷¹ El bien común como nos dice el Mtro. Efraín González Morfín, es el conjunto de condiciones que permitan y favorezcan el desarrollo de la sociedad.

personas admiradas y respetadas por la población en virtud de su eficaz y correcta actuación al ser representantes de los intereses colectivos, se convierten en personas que despiertan la inconformidad de los gobernados, ya que utilizan y abusan del poder para lograr beneficios personales, entorpeciendo así la función del Estado.

Esta situación se considera verdaderamente grave, si tomamos en cuenta que todo ejercicio indebido del servicio público, atenta de manera directa no solamente contra la confianza depositada en el servidor público, sino también, contra la credibilidad de la institución pública a la cual representa, contribuyendo al escepticismo y al desaliento de los ciudadanos en lo que se refiere al ejercicio de la función pública, la cual paradójicamente requiere para su adecuado desarrollo, de condiciones de confianza y certeza jurídica que garanticen transparencia en la gestión pública y una adecuada rendición de cuentas, basada en un eficaz sistema de responsabilidades de los servidores públicos que delimite correctamente las funciones y atribuciones de los funcionarios públicos y que sancione a éstos, cuando en el ejercicio de su encargo contravengan alguna disposición legal. Por tanto, ésta es la razón por la que los servidores públicos son vigilados en su actuar y que derivado de dicho actuar tengan responsabilidad ante la ley y la sociedad, es decir, del cargo que la sociedad les ha encomendado, se deriva la tenencia de poder público y ciertas facultades que implican el funcionamiento del gran aparato gubernamental. En este sentido, nuestra Constitución en su artículo 108 consagra que todo servidor público será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones.

Como ya se mencionó, entre los doctrinistas y también en la legislación positiva mexicana, se han creado distintas clasificaciones de los servidores públicos, lo que por cierto, al ser tan variadas y delimitadas con argumentos tan vagos, han creado históricamente confusiones terminológicas sobre qué tipo de funcionarios comprende cada clasificación. Así tenemos que nuestra Constitución hace referencia tanto a funcionarios y empleados en los artículos 89, 128 y 108, como a servidores públicos en los artículos 108, 113 y 114 o bien simplemente al término trabajador en el artículo 123 apartado B. En cambio, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado habla de trabajadores al servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos habla de servidores, y otras leyes hablan de trabajadores del Estado y empleados públicos.

Sin embargo, y para los efectos de nuestro tema de interés, lo trascendente es que de la redacción actual del artículo 108 de nuestra Carta Magna se desprende que el término "Servidor Público" comprende a todas aquellas personas que colaboran directamente en las funciones del Estado; de hecho en el año de 1982 durante la presidencia del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, fue cuando se reformó este artículo y se incluyó dicho término, "el cambio tuvo como objetivo el acentuar el carácter de servicio a la sociedad que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión."⁷² Por eso es que se denominó a esas reformas "La Renovación Moral de los Servidores Públicos". Dice así el primer párrafo del artículo 108 constitucional:

⁷² HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *El Derecho de la Función Pública*, México, Ecasa, 1993, p. 217.

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

B. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE LOS FUNCIONARIOS DE ALTO RANGO

El actuar de los servidores públicos, está ligado con los ciudadanos por medio de dos nexos jurídicos que son, el de ajustar los actos derivados de sus funciones a la Constitución y a las leyes derivadas de ésta y, el de realizarlos honestamente; hablando así del principio de juridicidad⁷³ y el de responsabilidad respectivamente. El principio de Responsabilidad es *intuitu personae*, pues el responsable será la persona del servidor público si con su conducta lesiona los intereses colectivos del Estado, independientemente de si el acto que realizó es impugnabile jurídicamente.

Como lo vimos en el apartado anterior, la función del servidor público es lograr, a través del ejercicio de sus facultades, la eficacia del funcionamiento del aparato gubernamental; en este sentido la Constitución de 1917, con el afán de lograr dicho cometido, previó un sistema de responsabilidades.

⁷³ Siguiendo al Dr. Ignacio Burgoa, el principio de juridicidad incluye a su vez dos principios; el de constitucionalidad que se traduce en que las autoridades deben actuar conforme la Constitución lo indica, y el de legalidad que implica actuar conforme a las leyes secundarias.

En este orden de ideas, contar con un adecuado régimen de responsabilidades de los servidores públicos es menester para lograr conseguir la legítima aspiración social denominada *democracia*⁷⁴, institución política que tiene sus orígenes como resultado de una reacción ante los abusos de los antiguos regímenes absolutistas y monárquicos, para poder restituir a los gobernados de sus garantías esenciales, tendientes al mejoramiento de sus condiciones de vida y delimitar la actuación del Estado mismo. Este régimen es una de las expresiones del verdadero Estado de derecho que implica, en concordancia con lo expuesto por el Lic. Carlos Morales Paulín, que para poder llegar a él, tienen que existir tres bases o lineamientos fundamentales a seguir, que son: "el respeto a los derechos públicos subjetivos, el cumplimiento de las obligaciones que le asisten al servidor público y el respeto al patrimonio económico y moral de los gobernados, cuyo resarcimiento debe ser pecuniario", por tanto, ante la violación de un derecho público subjetivo el Estado de derecho debe garantizar "el cese del acto violatorio, la sanción que corresponda al servidor público responsable de la violación y la reparación del daño".⁷⁵

1. Tipos de responsabilidades de los servidores públicos

Existen distintos tipos de responsabilidades en las que los servidores públicos pueden incurrir, tales como son la administrativa, patrimonial, civil, penal y la política. Es

⁷⁴ Democracia en la concepción moderna se entiende: "no sólo como estructura jurídica y un régimen político en la cual la voluntad general es titular del poder soberano y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo". COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho electoral constitucional*, Porrúa, Segunda Edición, México, 2002.

⁷⁵ MORALES-PAULÍN, Calos A, *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002, pp.76-77.

necesario distinguir entre cada una de ellas, aunque con la realización de una misma conducta, el servidor público pueda incurrir en dos o más de dichos tipos de responsabilidades.

Por tanto, es de fundamental importancia reiterar que los procedimientos que surjan en razón de los distintos tipos de responsabilidades reguladas en la Constitución, se desarrollarán de manera autónoma.

Lo anterior, ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis siguiente⁷⁶:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

a) Responsabilidad Penal

⁷⁶ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Abril de 1996 Tesis: P. LX/96

De acuerdo a la fracción II del artículo 109 constitucional, "la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por tanto, la responsabilidad penal existe cuando el servidor realiza un acto tipificado como delito por el Código Penal. Así, dicho ordenamiento en los artículos que van del 212 al 224, establece once figuras delictivas, en las que el sujeto activo será un servidor público y será castigada también cualquier persona que participe en la perpetración de dichos delitos.⁷⁷ Los delitos referidos son: Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito⁷⁸. Las sanciones establecidas para estos delitos son penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación y decomiso de bienes cuya legal procedencia no logre acreditar.⁷⁹

Cabe hacer mención de la distinción entre los servidores públicos ordinarios y aquellos de alto rango, respecto a la imputación de posibles responsabilidades de índole penal, ya que los últimos gozan de la llamada inmunidad política que explicaremos más adelante. Es decir, ambas clases de servidores serán juzgados y sancionados de conformidad con la ley penal en la comisión de un delito, con la diferencia, de que si se trata

⁷⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, pp. 24-25.

⁷⁸ El Enriquecimiento ilícito se identifica constitucionalmente en el artículo 109, cuando los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueño sobre ello, cuya procedencia lícita no pudiese justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

⁷⁹ En materia penal, existe la protección constitucional a los servidores públicos de alto rango, donde sólo se podrá proceder penalmente contra ellos, mediante juicio de declaración de procedencia, que veremos más adelante.

de un funcionario de alto rango, primero tendrá la Cámara de Diputados que emitir una declaración de procedencia, para separar de su encargo a dicho servidor y ponerlo a disposición de las autoridades judiciales, para que sea juzgado por el delito cometido durante el desempeño de su encargo.

b) Responsabilidad Civil

Notemos que en el ya señalado artículo 109 constitucional no se define la responsabilidad civil, lo único que encontramos es la leyenda "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". La existencia de este tipo de responsabilidad se justifica con el principio "nadie tiene derecho a dañar a otro"⁸⁰, sin embargo, si esto sucediera surge la obligación de la persona que ha causado un daño a otra de indemnizar a ésta última.

A manera de definición, Sergio Ortiz Soltero señala que "la responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido, u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio al erario público o al de un particular, en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos."⁸¹

Este tipo de responsabilidad, tiene cuatro elementos que son: los sujetos, el hecho ilícito, la existencia de un daño y

⁸⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, p. 27.

⁸¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2007, p. 280.

el nexo causal. Así hablando de responsabilidad de los servidores públicos, los tenemos a ellos como el primero de los elementos, pues es necesario que el daño sea causado en el ejercicio de sus funciones; el hecho ilícito lo podemos conceptualizar una vez que se ha realizado una conducta culposa o dolosa por parte del servidor que ha causado un daño o menoscabo a otra persona, ya sea en su patrimonio o daño moral que según el artículo 2108 del Código civil Federal es "la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o en la consideración que de ella tienen los demás, cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o integridad física o psíquica de las personas", por tanto el daño tiene que ser cierto y personal, que implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede demandar la reparación del mismo. Con respecto al último de los elementos que es el nexo causal, el juez deberá determinar si existe entre el demandado y el daño. Por tanto, tenemos que este tipo de responsabilidad imputable a los servidores públicos, será regulada por la legislación común, cuando aquellos causen un daño a otra persona.⁸²

c) Responsabilidad Administrativa

La fracción III del artículo 109 constitucional incorpora a partir de la reforma antes citada de 1982, la existencia de un nuevo régimen de responsabilidades administrativas, que se aplicarán a todo servidor público que no cumpla con los principios que la propia Constitución ha establecido que se deben observar con motivo del desempeño del empleo, cargo o

⁸² *Ibidem*, pp. 27-32.

comisión, que son el de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Diversos tratadistas nos han heredado definiciones de esta responsabilidad, entre ellos tenemos:

Marienhoff: "tiene por objeto sancionar conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración pública, originada por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público".⁸³

Gabino Fraga: "es aquella que tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. Esa responsabilidad, puede en algunos casos, traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos dicha responsabilidad no trasciende de la administración."⁸⁴

Dr. Guillermo Haro Bélchez: "aquella en la que incurre un servidor público cuando mediante la realización de un acto u omisión incumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observadas en el empleo, cargo o comisión que le han sido encomendados."⁸⁵

Esta definición es similar a la que plantea nuestra Constitución en el artículo 109 fracción III, que dice: "Se

⁸³ MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho Administrativo*, Buenos Aires, Perrot, 1974, p.369., Apud. ARMAGNAGUE, *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p.5.

⁸⁴ FRAGA, Gabino, Apud. HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Responsabilidad patrimonial del Estado, Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con el régimen de responsabilidad de los servidores públicos*, [s.p.i.]. www.bibliojuridica.org. Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2006.

⁸⁵ HARO BÉLCHEZ, Guillermo y otros, *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con el régimen de responsabilidad de los servidores públicos*, www.bibliojuridica.org. Fecha de consulta 10 de diciembre de 2006.

aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

Es decir, la responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos, al realizar una conducta positiva o negativa manifestada en una acción o abstención en el desempeño de las labores.

Además de la Constitución, existe la ley reglamentaria de ésta en la materia de responsabilidad administrativa, que es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, misma que establece las obligaciones de dichos funcionarios y en caso de no cumplirse éstas, en su artículo 13 establece distintas sanciones a que se harán acreedores, entre las que se encuentran: Amonestación privada o pública; Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; Destitución del puesto; Sanción económica, e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por tanto, existe un régimen general de responsabilidades administrativas establecido en la ley especial mencionada en el párrafo anterior, que además de lo ya expuesto, señala las autoridades facultadas para la aplicación de sanciones⁸⁶. Si se

⁸⁶ *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*; artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: I.- Apercibimiento privado o público; II.- Amonestación privada o pública. III.- Suspensión; IV.- Destitución del puesto; V.- Sanción económica; e VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

estimara que todos los servidores públicos quedan sujetos a esas autoridades resultaría que, por ejemplo, un secretario de despacho podría ser removido por un funcionario de su mismo nivel, como es el Secretario de la Función Pública o, eventualmente, hasta por un subordinado, como el contralor de su propia dependencia.

En consecuencia, la conclusión del Maestro Eduardo Sánchez Andrade es:

"que en materia de responsabilidades administrativas, los servidores de la Administración Pública Federal incorporados en el artículo 110 y en los otros preceptos constitucionales citados, sólo pueden ser sancionados a través de un juicio político. De ahí que éste sea el procedimiento idóneo para establecer las responsabilidades administrativas en las que hayan podido incurrir los servidores públicos de alto nivel y sólo por ese medio podrá destituírseles o inhabilitárseles."

d) Responsabilidad Patrimonial del Estado

Es importante recordar la novedosa regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, distinta a la responsabilidad administrativa del servidor público, ya que ésta última se refiere, como lo vimos en el apartado anterior, a que los servidores públicos deben actuar conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su encargo y en caso de no hacerlo serán responsables frente a la administración pública y serán sancionados; en cambio la responsabilidad patrimonial del Estado se refiere a la obligación que tiene el Estado como ente jurídico, de reparar los daños causados con motivo de su actuación, a los particulares.⁸⁷

⁸⁷ HARO BELCHEZ, Guillermo, *Op. Cit.*, www.bibliojuridica.org. Fecha de consulta 10 de diciembre de 2006.

La regulación de esta responsabilidad imputable al Estado, surgió de la necesidad de cumplimiento de la garantía patrimonial que consiste en el derecho de los particulares de conservar la integridad de su patrimonio o valores frente a la actuación del Estado.⁸⁸ En el caso de nuestro país, la inclusión en el sistema jurídico del principio de la responsabilidad patrimonial de Estado se realizó apenas el pasado 14 de junio de 2002, adicionando un segundo párrafo al artículo 113 constitucional: "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."

Anterior a la inclusión de dicho principio, existía una ineficacia legal, para que el particular pudiera obtener por parte del Estado una indemnización por los daños y perjuicios que éste le hubiera ocasionado, debido a que legalmente existían dos figuras que resultaban ser inoperantes ya que no contemplan un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. La primera de dichas figuras es la responsabilidad civil de carácter subjetiva e indirecta, que estaba regulada por el artículo 1927 del Código Civil Federal hoy derogado, que establecía que cuando con motivo de la actuación de los servidores públicos, se les causa una lesión patrimonial a los particulares, el Estado responderá solidariamente del pago en los actos ilícitos dolosos y subsidiariamente en el resto de los casos cuando el servidor público no tenga bienes o si tiene no sean suficientes. La otra figura es la de responsabilidad

⁸⁸ SANTAMATIA PASTOR, Juan Adolfo, *Apud*, BEJAR RIVERA, Luis José, *Op Cit*, p.77.

administrativa de los servidores públicos, y resulta ser inoperante en ocasiones ya que supone la responsabilidad previa del servidor, después de haberse sustanciado un procedimiento administrativo disciplinario y no una responsabilidad directa del Estado.⁸⁹

En cambio la nueva regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, establece que es de carácter objetiva y directa. "Directa" significa que es el Estado quien responde al reclamo que hacen los particulares, cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus patrimonios, reservándose el Estado el derecho de repetir, cuando esos servidores hayan incurrido en falta o infracción grave; y "Objetiva" significa que "independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción u omisión conculca un derecho a la integridad patrimonial."⁹⁰ Es decir, que la actuación administrativa irregular es la que causa un daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar y que dicha actuación se vincula al daño *per se*, no a la conducta del servidor.

e) Responsabilidad Política

Si bien entre los doctrinistas y en los distintos ordenamientos jurídicos no encontramos una definición propia e integral de la responsabilidad política, en la mayoría de los

⁸⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del estado a la Constitución mexicana*, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cl/cl19.htm, [s.p.i.]. Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2006.

⁹⁰ *Idem*.

ordenamientos constitucionales encontramos un sistema que pretende reclamar y castigar dicha responsabilidad a los funcionarios de alto rango, siendo un tema de capital importancia en el Estado de derecho, pues la conducta de quien accede a la función pública, el obrar de dichos funcionarios de acuerdo a las leyes y al servicio del interés público constituyen bases esenciales de todo gobierno.⁹¹

Si bien es cierto, que no existen definiciones integrales de la responsabilidad política, podemos encontrar algunos autores que plasman en sus obras dicho concepto, que en su mayoría distan mucho de acercarse a una definición real y adecuada, ya que la mayoría de ellos utilizan la figura del juicio político para explicar la responsabilidad política, cuando a contrario sensu, el juicio político es consecuencia de la responsabilidad política, es decir, en virtud que los funcionarios de alto rango son responsables políticamente es que puede instaurarse un juicio político en su contra. Así a continuación se transcriben distintos conceptos que nos dan algunos doctrinistas:

Carlos A. Morales-Paulín afirma que:

"La responsabilidad política es determinada a través de un juicio también político que tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos y omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del plazo que fije la ley; en virtud de haber perdido la confianza"⁹².

Dr. Guillermo Haro Bélchez dice que:

⁹¹ ARMAGNAGUE, Juan, *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp.6-7.

⁹² CÁRDENAS, Raúl, *Apud*, MORALES-PAULÍN, Carlos A, *Op. Cit.*, p.144.

"La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y sólo alcanza a ciertos servidores públicos por razón de sus funciones. Este tipo de responsabilidad sólo es atribuible a un servidor público de alta jerarquía y se determina mediante el juicio político que establece la Carta Magna."⁹³

Sergio Monserrat Ortíz Soltero, señala que:

"la responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando en su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en la violación de las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales."⁹⁴

Como ha quedado expuesto en el capítulo primero de esta investigación, el procedimiento por el que se exige la responsabilidad política a los servidores públicos en México encuentra sus antecedentes en el *impeachment* norteamericano, por tanto, es importante, citar algunos fragmentos de la Constitución de dicho país, para ilustrar que propiamente tampoco se establece una definición de la responsabilidad en cuestión; así tenemos que el artículo II, sección IV dice: "El presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos en juicio político por traición, cohecho y otros crímenes y delitos" y agrega "el fallo en los casos de juicio político no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo, e inhabilitación para ocupar cualquier cargo de honor, de confianza o a sueldo de los Estados Unidos, pero el convicto quedará sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo, conforme a la ley."⁹⁵

⁹³ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Op. Cit.*, 224.

⁹⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Op. Cit.*, p. 90.

⁹⁵ *Constitución de los Estados Unidos de América*, <http://www.senadopr.us/constitucion/La%20Constituci%C3%B3n%20de%20los%20Estados%20Unidos.pdf>.
Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2006.

Nótese que las anteriores, son definiciones que no ilustran la trascendencia de los efectos que tienen los actos de los funcionarios de alto rango, encontrándonos ante la ausencia de una definición doctrinal que comprenda o abarque la totalidad de los elementos del concepto de responsabilidad política, esto tal vez se deba a que los autores y legisladores den por sentado el entendimiento de facto del concepto o que se encuentren ante la dificultad de hacerlo. Si bien es difícil elaborar una definición como tal, es necesario delimitar el concepto para así poder comprender la razón de ser del juicio político como un procedimiento especial al que están sujetos exclusivamente los funcionarios de alto rango. Juicio totalmente distinto a un simple procedimiento penal o administrativo al que están sujetos el resto de los servidores públicos. En este sentido, es importante destacar, que si bien el concepto de responsabilidad política y el de juicio político están ligados, el primero es independiente del segundo, y a su vez el juicio político es consecuencia y sólo podrá darse si previamente existe o se cree que existe responsabilidad política.

En primer término, tenemos que reconocer la existencia de los órganos e instituciones del Estado, la relación que existe entre ellos y la diferencia entre éstos y el personal que hace que funcionen. En este sentido, sabemos que el Estado es una persona moral y jurídica, una institución al servicio del bien público temporal, que no tiene conciencia y voluntad propias, como las personas, sino que conoce, actúa y toma decisiones a través de los individuos que lo integran, por tanto el Estado actúa a través de los órganos que lo representan. "El órgano del Estado, está integrado por dos elementos, el objetivo y el

subjetivo. El objetivo es aquél constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala, una esfera de competencia; en tanto que el subjetivo no es sino la persona que ejerce esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama titular del órgano".⁹⁶ Los dos elementos son inseparables, ya que por un lado, el órgano sin la persona, sería un cúmulo de normas y atribuciones sin posibilidad de ser realizadas y materializadas; y por el otro lado, la persona sin el órgano, sería un individuo, carente de representación estatal y de la consiguiente capacidad para actuar en nombre del órgano y comprometer al Estado. Por tanto, a partir que una persona física es investida con un cargo público, los actos derivados de su competencia, dejan de ser los de un particular para convertirse en estatales, sobre todo cuando se trata de los altos funcionarios, es decir, los que he explicado como titulares de los órganos⁹⁷. Hecha la distinción entre la situación jurídica del órgano del Estado y la del titular del mismo, nos hace comprender que "no sólo existe una relación jurídica entre ellos, sino que hay también ideales políticos, donde lo más deseable es que el funcionario se sienta tan identificado con su función que llegue a estimar sus poderes legales como verdaderos derechos que hay que combatir legítimamente⁹⁸, para lograr y conseguir el bien público.

Se puede afirmar que la responsabilidad política es aquella en que incurren los servidores públicos, llamados funcionarios de alto rango, a consecuencia de su mal actuar al ejercer sus funciones, independientemente de los delitos o faltas administrativas en que puedan incurrir con su conducta. Esta

⁹⁶ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 2001, p.366.

⁹⁷ *Ibidem*, pp. 366-367.

⁹⁸ JELLINEK, George. Apud. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Op. Cit.*, p.370.

separación entre faltas administrativas, delitos penales y faltas políticas es indispensable porque algunos autores, como el maestro Clemente Valdés suelen asimilar la responsabilidad política con la administrativa, argumentando que siempre que un alto funcionario actúe mal conforme a sus funciones será una falta administrativa. Esto por una parte puede ser certero, sin embargo, por el simple hecho de ser funcionario de alto rango, conlleva una distinta y más alta responsabilidad, que una simple responsabilidad administrativa como cualquier otro tipo de servidor público. Por tanto, aunado a la responsabilidad administrativa que detenta el servidor público de alto rango, se tiene responsabilidad política. Es decir, en razón de la investidura de dichos funcionarios, son quienes deciden y ejecutan el poder del Estado, son los titulares de los principales órganos de gobierno y además representantes de la voluntad colectiva. Son ellos los que encabezan los órganos que ejercen el poder soberano⁹⁹ de un Estado. En pocas palabras son la columna vertebral a través de la cual el Estado ejerce su poder, son dirigentes de la comunidad política, crean las leyes generales, administran, ejecutan, y aplican las normas abstractas a los casos o situaciones concretas, declarando,

⁹⁹ Soberanía: La soberanía de un Estado comprende dos aspectos, soberanía al interior y soberanía al exterior. El hecho de que un Estado sea soberano al interior, implica que el poder del Estado no tiene a ningún otro por encima de él, es decir, que hay una relación de supraordenación frente a la cual todos los demás poderes aparecen como subordinados, no como un poder absoluto, sino como un poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídica. En cambio un Estado es soberano al exterior, es decir en el ámbito internacional, cuando tiene derecho a su autodeterminación, a fijar libre y autónomamente su régimen Interior, a su independencia respecto a los demás países o miembros de la comunidad internacional. RUIZ RODRÍGUEZ, Virgilio, *Estado de derecho y soberanía*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Sección de Previa, 2004, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/34/pr/pr16.pdf>, Fecha de consulta: 14 de septiembre 2008.

Al respecto, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cita textualmente: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."

constituyendo, absolviendo o condenando derechos y obligaciones.¹⁰⁰

Al tenor de lo expuesto anteriormente, la importancia de las facultades que se les otorgan a los funcionarios de alto rango, trae como consecuencia que el correcto actuar de los mismos sea una cuestión trascendental, pues las consecuencias tanto positivas como negativas derivadas de la realización de actos en el desempeño de sus cargos, redundan en el funcionamiento del aparato gubernamental, en la eficacia de los órganos e instituciones que encabezan y por ende en el desarrollo del Estado y de la sociedad.

Queda así establecida la existencia de los altos funcionarios, y en razón de esto, la importancia del juicio especial de responsabilidad política establecido en nuestra Constitución para dichos funcionarios, llamado juicio político. De esta manera, nuestra carta magna establece un listado de funcionarios de alto rango que aunque no los cita así explícitamente, los considera como tal, al sujetarlos al juicio político. Así tenemos que el artículo 110 de dicha ley suprema establece como funcionarios que podrán ser sujetos al juicio político a:

“Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de 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 General de Justicia de Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del

¹⁰⁰ LIESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *El derecho de la Política*, México, Porrúa, 2000, pp. 69-70.

Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, por lo que toca al ámbito federal." A este grupo deben agregarse según nos dice Eduardo Andrade "las personas encargadas de la conducción del Banco Central (Art. 28 constitucional); el titular de la Auditoría Superior de la Federación (Art. 79 constitucional) y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Art. 102 constitucional Apartado B)"¹⁰¹.

Por lo que toca al ámbito local de cada Estado de la federación son "los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales", quienes podrán ser sujetos del juicio político.

Los funcionarios descritos anteriormente son los únicos a los que se les puede exigir responsabilidad política.

C. INMUNIDAD POLÍTICA COMO FORMA DE PROTECCIÓN A LA ACTIVIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE ALTO RANGO

Una vez vista la importancia de la existencia de un sistema constitucional de responsabilidades, y dentro de éste, la trascendencia del juicio político que revisa y sanciona la responsabilidad política en que hubiere incurrido un servidor público de alto rango, en virtud de que a dichos funcionarios les están encomendadas las más importantes funciones y tareas del Estado, se tiene el propósito de evitar los enjuiciamientos indebidos de dichos servidores, que puedan afectar el desempeño de sus funciones, recayendo en la ineficacia de la institución

¹⁰¹ ANDRADE, Eduardo, *El sistema Constitucional de Responsabilidades en México. Juicio Político y Desafuero*, México, [s.e.], [s.a.], [s.p.]
<http://alojamientos.us.es:80/cidc/Ponencias/justicia/EduardoAndrade.pdf>, Fecha de consulta: 09 de noviembre de 2006.

que representen y, por ende, en un detrimento para el Estado Mexicano.

En este sentido, se demuestra la importancia de la existencia de la figura inscrita dentro del tema relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de alto rango, por encontrarse íntimamente relacionada con otra figura que sustente el adecuado ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas en virtud de su cargo público, tal figura es el comúnmente conocido y mal llamado fuero constitucional¹⁰², ya que más que un fuero, es una inmunidad de tipo política y penal.

En muchos casos, tal vez por la falta de claridad en el texto de nuestra Constitución, suele interpretarse (incluso por algunos doctrinistas que la inmunidad, es sólo la protección constitucional de la que gozan los funcionarios de alto rango por medio de la cual éstos no podrán ser enjuiciados penalmente por autoridad jurisdiccional, sin que previamente el órgano competente, es decir, la Cámara de Diputados, elimine dicha inmunidad¹⁰³ mediante la declaración de procedencia, limitando así el concepto exclusivamente a la materia penal como si la inmunidad sólo existiere para impedir el ejercicio de la acción penal en contra del servidor público.

¹⁰² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 560: Se le llamó fuero porque es la acepción con la que dicha figura penetró en nuestro sistema jurídico, como herencia de la legislación colonial española, que significaba aquellos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. "Pero más que del derecho español, el antecedente está en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia."

¹⁰³ Lo que coloquialmente suele llamarse desafuero.

Si bien dicha acepción de la inmunidad no es errónea, sí es limitada, ya que se refiere a tan sólo una parte de lo que verdaderamente dicho concepto abarca.

1. Concepto de inmunidad

En virtud de la importancia de las actividades que realizan los funcionarios de alto rango, resulta imprescindible al igual que un sistema de responsabilidades, la existencia de una figura, que los proteja en razón de su cargo, de acusaciones, juicios y procedimientos, que puedan distraerlos del ejercicio de su encargo.

En razón de lo anterior, es que se ha implementado la inmunidad para dichos servidores, es decir, buscando permitirles el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas en virtud de su encargo, libres de todo procedimiento innecesario, así como el asegurar la independencia en el ejercicio de dichas funciones, tal como nos dice el Maestro Ignacio Burgoa la finalidad de la inmunidad "estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático"¹⁰⁴. Tenemos pues que si no existiere dicha figura lo más probable es que, debido a tendencias políticas y partidistas, los funcionarios públicos usarían su tiempo en los juzgados y tribunales atendiendo las demandas, denuncias, recursos y quejas, que los miembros de distintos partidos o simplemente ciudadanos con ideales políticos diferentes, interpondrían en su contra y en todo momento, para impedirles la realización de sus funciones, o

¹⁰⁴ BURGOA, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 557.

bien con el afán de desacreditar a dicho funcionario ante los ciudadanos y provocar la destitución del mismo.

Por tanto, la inmunidad es un concepto jurídico constitucional que atañe a la protección de que gozan los funcionarios de alto rango, con el fin de poder realizar con la mejor eficacia sus funciones. Esta protección se da en razón del cargo que desempeña la persona, no en razón de la persona misma, lo cual implica, que no gozará de inmunidad persona alguna cuyo cargo no esté contemplado como tal en la Constitución.

Pocos autores son los que tocan a profundidad el tema de la inmunidad, y los que lo hacen, nos hablan siempre de la inmunidad penal, sin embargo, tras realizar un análisis, se puede concluir que la figura de la inmunidad encierra dos ámbitos de aplicación, el penal y el político.¹⁰⁵ En razón de la anterior afirmación, me parece indispensable realizar el siguiente desarrollo analítico.

Si nos referimos al ámbito penal de la inmunidad, es muy sencillo de comprender, pues la inmunidad es aquel privilegio del que gozan los funcionarios de alto rango que implica el no ejercicio de la acción penal en su contra, sino hasta después de que un órgano legislativo determine, por medio de una declaración recaída en el procedimiento previsto en el artículo

¹⁰⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, Serie Grandes temas del Constitucional Mexicano, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 36: "En el derecho mexicano, en la expresión de fuero constitucional, encierra dos figuras, la del juicio político y la prerrogativa concedida a los legisladores de no ser arrestados durante el periodo de sus funciones, sin previa licencia; dando lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes u oficiales. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente sin previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa; en el caso de los segundos consiste en que la responsabilidad oficial sea juzgada por jurados compuestos por los altos cuerpos políticos."

111 de la Constitución, que dicho individuo queda a disposición de las autoridades judiciales para que éstas juzguen la existencia o no, del delito que hubiere cometido, y en su caso, dichas autoridades le impongan la sanción correspondiente. Por tanto, esta clase de inmunidad termina con la separación de la persona del cargo público que detenta mediante la declaración de procedencia. Tenemos pues, que para quitar la inmunidad-penal, es necesaria la declaración de procedencia de la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados, siendo el efecto y fin último de ésta, precisamente el separar al servidor público de su encargo, pues juzgarlo compete a las autoridades judiciales. La Cámara de Diputados no tiene como función la de juzgar en este Procedimiento, prueba de ello, nuestra Constitución nos dice, que en caso de que declararan la no procedencia, dicha resolución, "no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso después de concluido el encargo, pues la misma, no prejuzga los fundamentos de la imputación".

Veamos pues, extractos del artículo 111 constitucional donde establece la regulación actual de la declaración de procedencia:

"Para proceder penalmente contra 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 Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución 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.

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.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste 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.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita."

Nótese, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, ha establecido los efectos de la declaración de procedencia, dictada por la Cámara de Diputados, confirmando lo expuesto anteriormente, de la siguiente manera:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Registro No. 179940, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Diciembre de 2004, Página: 1122, Tesis: P. LXVIII/2004, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

Ejecutoria: 1.- Registro No. 18589 Asunto: RECURSO DE RECLAMACIÓN 208/2004-PL, DEDUCIDO DE LA

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Caso distinto y más complejo, es el de la inmunidad-política. El artículo 109 de nuestra Constitución nos dice "Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Los servidores públicos a los que hace referencia, son los de alto rango, que anteriormente hemos mencionado, por tanto, a diferencia del resto de servidores públicos, aquellos no seguirán un simple procedimiento administrativo por lo que respecta al ejercicio de sus funciones, sino que estarán sujetos al juicio político.

Por tanto, en razón de la importancia de las funciones que les están encomendadas a dichos servidores, es que la conducta de éstos está sujeta a un procedimiento especial llamado Juicio político.

En este sentido, el juicio político, a diferencia de la declaración de procedencia, y como su propio nombre lo dice, es un juicio, es decir, tiene como fin último juzgar si el servidor en cuestión, tiene responsabilidad política. Así, me parece conveniente aclarar, que si bien el fin u objetivo perseguido es el de juzgar para así imputar la responsabilidad y sancionarlo bien sea con la destitución o la inhabilitación para cualquier otro empleo, cargo o comisión de índole pública; también es cierto que uno de sus efectos es el de quitar la inmunidad-política de que dichos funcionarios gozan. Es decir, en razón de que los servidores de alto rango están protegidos por la inmunidad-política, es que cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, no podrán ser juzgados como cualquier otro servidor público por un procedimiento administrativo, sino que tendrá que fincárseles un juicio político, con el procedimiento marcado por la Constitución, para que puedan ser sancionados.

Nos encontramos aquí ante la dificultad de notar con claridad la existencia de la inmunidad-política, porque a diferencia de la penal en la declaración de procedencia, el quitar la inmunidad no es el fin último perseguido por el juicio político, sin embargo, de no existir dicha inmunidad, el juicio político no tendría razón de ser, y por tanto quedaríamos en el supuesto de que a un servidor público de alto

rango, podría destituirlo o inhabilitarlo uno de menor rango en un procedimiento administrativo, y estaríamos ante el problema que se ha planteado anteriormente, donde por consecuencia de las diferentes tendencias o ideales políticos y partidistas, los servidores en cuestión verían truncadas sus actividades por acusaciones que pudieren llegar a ser falsas.

Por tanto, ningún servidor público de alto rango, podrá ser juzgado por actos u omisiones derivados del ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales¹⁰⁷ o de su buen despacho, sino a través del juicio político, tal y como lo establece la propia Constitución. Cabe aclarar, que la inmunidad-política protege a los servidores de alto rango, exclusivamente de los actos y omisiones señalados, por tanto, no quiere decir, que dichos funcionarios no puedan ser objeto de un procedimiento administrativo por actos que no estén contenidos en el supuesto determinado.

2. Problemática actual de la inmunidad política.

Una vez que se ha profundizado en la concepción de la inmunidad política, es importante, mencionar que se está ante una figura, que protege el ejercicio de la función del servidor público, sin embargo, esto no significa que lo haga irresponsable de su conducta, sino que establece restricciones y límites en la imputación de una responsabilidad. Lo anterior no implica revestir de impunidad los actos de los altos

¹⁰⁷ Según el Diccionario Jurídico Mexicano de la UNAM, los derechos públicos fundamentales son "el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado... pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad"

funcionarios, ni ser una excluyente de responsabilidad penal o política para éstos.

El problema en la actualidad, es que muchas personas incluyendo a algunos funcionarios, confunden el término de inmunidad con el de impunidad, aprovechándose de ésta, realizando actos de corrupción, indebidos o en contra de los intereses comunes y del buen despacho, pretendiendo quedar impunes escudándose en la prerrogativa que les ha otorgado la Constitución. Sin embargo, dicha prerrogativa, nada tiene que ver con la impunidad, siendo el único nexo entre ellas la distorsión de la finalidad constitucional del alcance de la inmunidad.

Debido a lo anterior, es que se ha creado una especie de inconformidad por parte de la sociedad hacia la inmunidad, y es por eso que se han presentado muchas iniciativas para eliminarla. Sin embargo, el problema radica, en la falta de claridad y precisión de la Constitución en el tema, y en la deficiente y escasa interpretación así como el mal uso que se ha hecho de ella, incluso por el Congreso de la Unión, órgano encargado de llevar a cabo el juicio político. Es decir, el Poder Legislativo en la mayoría de las ocasiones ha hecho caso omiso ante las evidentes actuaciones con responsabilidad política, de algunos de los funcionarios de alto rango, sin someterlos, al procedimiento de juicio político previsto por la Constitución. Es decir, debido a que al interior del Congreso también hay ideales políticos y tendencias partidistas distintas, ante la posible responsabilidad política de algún funcionario de alta jerarquía, dominan mayoritariamente los intereses personales y de partido antes que los intereses de

los gobernados, evitando en la mayoría de los casos fincarle la responsabilidad política y la sanción, sin que exista verdadera causa para ello, denotándose claramente la imparcialidad y la ineficacia del Órgano encargado de llevarlo a cabo.

Prueba de lo anterior es que según la propia Secretaría General del Senado de la República, en respuesta a la solicitud de información presentada a su Unidad de Transparencia, el Juicio Político no tiene antecedente cercano de ejercicio hasta lo que va en la presente Legislatura en 2010 en el Senado, es decir, que las denuncias de juicio político presentadas ante la Cámara de Diputados siguen su curso y en la Subcomisión de examen previo son desechadas por no poder acreditar probable responsabilidad, lo cual manifiesta una clara y nula funcionalidad de la figura del juicio político y denota que los casos no son resueltos por la vía legal sino política.

"Folio: UE/LX/0138/2010

Solicitud: 1.- Solicito el número de denuncias de juicio político que han sido turnadas por la cámara de diputados a la cámara de senadores, en la presente legislatura y en las dos anteriores a la presente.

2.- De dichas denuncias que han sido turnadas a la cámara de senadores en las últimas tres legislaturas, cuántas son procedimientos concluidos donde el pleno erigido en jurado de sentencia, ha dictaminado que sí hay responsabilidad o que no hay responsabilidad, por lo tanto, se requiere el número de juicios políticos concluidos, y cuántos han sentenciados como que sí hay responsabilidad y cuántos que no hay responsabilidad. Además respecto los casos anteriores, solicito los nombres y cargos de los funcionarios contra los que se decretó si responsabilidad y sanción; y no responsabilidad.

3.- En la historia del senado, cuántos juicios políticos han sido declarados por el Pleno del Senado erigido como jurado de sentencia, como que el funcionario juzgado SI TIENE RESPONSABILIDAD y se les impuso sanción, además del nombre y cargo del funcionario y fecha en que se decretó la responsabilidad por parte del SENADO.

Respuesta: En atenta respuesta a su solicitud y conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 5, y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y; 1, 2, 23, 28 y 29 del Acuerdo Parlamentario para su aplicación en la Cámara de Senadores, hacemos de su conocimiento la respuesta que elaboró para usted la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República:

El Juicio Político no tiene antecedentes cercanos de ejercicio (LIV hasta lo que lo que ha transcurrido de la actual LXI Legislatura).

Los casos de Responsabilidades que se han iniciado en la Cámara de Diputados han concluido en la Subcomisión de Examen Previo.

Esperando que la información proporcionada sea de utilidad, la Cámara de Senadores agradece su comunicación."¹⁰⁸

Se está ante un grave problema, pues nuestro sistema jurídico cuenta con la figura de inmunidad-política que es necesaria e indispensable para lograr el ejercicio eficiente de las funciones de los servidores públicos de alto rango y con un procedimiento especial llamado juicio político para imputar responsabilidades a dichos servidores y sancionarlos, pero también se encuentra ante la realidad de tener una regulación tal de dichas figuras constitucionales, que vuelve ineficaz el ejercicio de las mismas.

D. IRRESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Figura distinta de la inmunidad es la "irresponsabilidad jurídica" de que gozan los diputados y senadores del Congreso de la Unión. El artículo 109 constitucional expresa una excepción a la procedencia del juicio político, y dice que el mismo, no procede contra la mera expresión de ideas, dicha

¹⁰⁸ http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_respuestas&date=20100405. Fecha de consulta: 21 de noviembre 2010.

expresión está vinculada con la figura de irresponsabilidad jurídica que será analizada en este apartado y que se encuentra consagrada en nuestra Constitución en el artículo 61, que a la letra dice "senadores y diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas". Lo anterior significa que los legisladores son absolutamente irresponsables, en todo tiempo, respecto de la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, es decir, por aquellas opiniones que hubieren emitido en el ejercicio de sus funciones no podrá imputárseles responsabilidad alguna en ningún momento, aún cuando hubieren terminado su encargo.

La inviolabilidad de opinión o irresponsabilidad de los Diputados y Senadores ha sido llamada doctrinalmente como "privilegio legislativo", y se ha implementado en el sistema jurídico de muchos países como medida tradicional de protección como posibles ataques del Ejecutivo.¹⁰⁹

1. Alcance y límite de la irresponsabilidad de los legisladores

El alcance de esta figura marcado así por la Constitución¹¹⁰ y confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que la irresponsabilidad opera para los legisladores con respecto a sus opiniones emitidas durante el desempeño de su encargo, es decir, cualquier opinión que emitan, ya sea dentro o fuera del recinto legislativo desempeñando su labor

¹⁰⁹ Sus raíces provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona inglesa, en los siglos XVI y XVII, cuando el privilegio legislativo se reducía a la inviolabilidad de los discursos y debates parlamentarios.

¹¹⁰ Artículo 61 constitucional: "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."

legislativa estará exenta de toda responsabilidad, pues se considera que está en funciones permanentes durante el tiempo de su encargo. Por tanto, se trata de la libre expresión de ideas relacionada con su cargo o función y no la repetición de la libertad de expresión genérica de que gozan todas las personas de nuestro país.

La razón de ser de esta figura es la de garantizar la absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones y la protección de la libre discusión y decisión parlamentaria¹¹¹.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto señala en la siguiente tesis aislada¹¹²:

INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "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.", el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en

¹¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. Cit.*, p.279.

¹¹² Registro No. 190591, Localización: Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Diciembre de 2000, Página: 245, Tesis: 1a. XXX/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional. Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.

Pese que la intención de la Corte es que el ejercicio del derecho de los legisladores de manifestar su opinión sin ser reconvenidos por ellas se limite al ámbito de funciones, es decir, exclusivamente cuando están en ejercicio de sus funciones, es materialmente imposible delimitar cuándo el legislador actúa como funcionario y cuándo como ciudadano, por tanto, concluimos que durante el tiempo de su encargo el legislador goza de la protección del artículo 61 constitucional.

2. Problemática actual

Un tema muy controvertido en la actualidad, es que nuestros diputados y senadores, al momento de manifestar sus opiniones, en ocasiones utilizan palabras y actitudes incorrectas que incluso llegan a ser absurdas, ofensivas y hasta vergonzosas para la mayoría de los ciudadanos. Así tenemos que muchos de nuestros legisladores, se aprovechan de esta protección que la Constitución les brinda, haciendo un mal uso del ejercicio del derecho de manifestarse libre e irresponsablemente en sus opiniones, emitiendo opiniones con el único fin de impedir ya

sea a otros legisladores, a personas que pertenezcan a otro partido o tendencia política o a distintos funcionarios públicos la realización de sus funciones, llegando incluso a atentar, calumniar y difamar contra dichas personas, incumpliendo así con sus funciones de velar por los intereses de la población.

Cabe aclarar que la "irresponsabilidad", trata de prerrogativas institucionales de las cámaras legislativas, tendientes a asegurar su independencia y no constituyen un derecho subjetivo o un privilegio personal de los legisladores individualmente, en este sentido la existencia constitucional de esta figura es adecuada para permitirles a los legisladores la independencia en el desarrollo de sus funciones como representantes del pueblo, por tanto, el problema no radica en la existencia de la prerrogativa otorgada sino en la inadecuada utilización que dichos funcionarios hacen de ella.

CONCLUSIONES

Derivado del desarrollo del presente capítulo podemos concluir lo siguiente:

1. En primera instancia, parece importante reforzar la idea de que los servidores públicos, son eso, servidores del Estado, y tienen como obligación fundamental hacer cumplir la Constitución y las leyes, por tanto, de no hacerlo conllevan distintos tipos de responsabilidades, de ahí la importancia de tener un sistema de responsabilidades eficiente.
2. De las distintas responsabilidades que conlleva el desempeño de una función pública, para el caso de los

servidores públicos de alto rango, éstos tienen responsabilidad política ya que al ser los titulares de los organismos e instituciones más trascendentes del país deciden y ejecutan el poder del Estado, y sus actos y omisiones son de gran trascendencia.

3. Es indispensable la existencia de la inmunidad para los servidores públicos de alto rango, ya que es la figura que los protege y asegura la independencia en el ejercicio de sus funciones y los mantiene libres de procedimientos innecesarios. La inmunidad tiene dos ámbitos, el penal que se quitará a través de la declaración de procedencia y el político a través del juicio político.
4. La inmunidad no es impunidad y no es irresponsabilidad.

CAPÍTULO III

EL JUICIO POLÍTICO, SU REGULACIÓN Y PROBLEMÁTICA

El juicio político es la figura constitucional eje de esta investigación, por lo que este capítulo tiene la tarea de estudiar la institución como tal, es decir, se analiza qué es el juicio político, la finalidad, su objetivo y razón de ser del mismo, así como su naturaleza jurídica.

Una vez hecho lo anterior, se analiza el procedimiento del juicio político como está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley reglamentaria en esta materia denominada "Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco".

A. NATURALEZA JURÍDICA Y RAZÓN DE SER DEL JUICIO POLÍTICO

1. Naturaleza Jurídica

Mucho se habla acerca de la naturaleza jurídica y razón de ser del juicio político, incluso existen algunos autores como el Maestro Clemente Valdés, que argumentan que esa figura constitucional está regulada con tantas incoherencias, que no tiene razón de ser, ya que es un proceso inútil e impreciso, que no logra ser efectivo.¹¹³

Sin embargo, después de haber realizado el estudio sobre la responsabilidad política en que pueden incurrir los funcionarios de alta jerarquía, notamos la necesidad de la

¹¹³ VALDÉS, Clemente, El Juicio Político, la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión, México, Ediciones Coyoacán, 2000, p.70.

existencia de un juicio especial que juzgue y sancione a dichos funcionarios por aquellas conductas a las que pudieran incurrir e imputárseles responsabilidad política, fundamentando así la razón de ser del juicio político.¹¹⁴

Para analizar la naturaleza jurídica del juicio político, tenemos que comenzar por establecer que dicha figura constitucional se encuentra dentro del ámbito del Derecho Público¹¹⁵, debido a que su objeto está "relacionado directamente con los intereses públicos fundamentales de la nación y su buen despacho".¹¹⁶

Una vez establecido lo anterior, es importante establecer que el juicio político es un "*procedimiento político-jurisdiccional*", que tiene como objeto juzgar la conducta de un funcionario de alto rango para imputarle responsabilidad política y sancionarlo si así fuere el caso. En este sentido, si bien es cierto que el Poder Legislativo es el encargado de llevar a cabo la conducción y decisión del juicio político, también es cierto que no es un órgano jurisdiccional propiamente dicho por no estar incorporado al Poder Judicial ni tener personal especializado para llevar a cabo un procedimiento jurisdiccional, tenemos que en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión abandona sus funciones

¹¹⁴ Héctor Fix Zamudio: "el juicio político se apoya en la idea de que los titulares de los órganos del poder no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes y que se les debe dar esa inmunidad llamada fuero constitucional para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados; además que a pesar de que se habla de juicios políticos, no se trata realmente de delitos políticos, sino de infracciones políticas que en un momento dado pueden constituir delitos". <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont9/masalla5.html>, fecha de consulta 20 de enero de 2007.

¹¹⁵ Diccionario jurídico Mexicano: "Conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando el órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deben realizarse."

¹¹⁶ ESPARZA FRAUSTO, Abelardo, *Cuadernos de la Judicatura. El juicio político*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1758>. Fecha de consulta: 08 de enero 2007.

naturales de legislar, vigilar y ratificar normas jurídicas y se aboca a la de juzgar, fincando un procedimiento jurisdiccional ya que se tiene un acusador, un acusado y un órgano de decisión que dirime la controversia.¹¹⁷ Es decir, es un procedimiento en el que queda a discreción del órgano especial determinar si hubo un mal desempeño o no por parte del funcionario. Por tanto, la resolución que adopta dicho órgano es jurisdiccional no judicial y surte efectos en el plano administrativo, destituyendo del cargo al funcionario o inhabilitándolo para realizar algún otro cargo público.

Nótese la importancia del párrafo anterior, ya que se hace mención al hecho de que el Congreso de la Unión ocasionalmente deja a un lado su función de legislativa y ejerce una jurisdiccional, esto significa que dicho órgano tendrá que avocarse exclusivamente al enjuiciamiento político en cuestión, y dejar a un lado el resto de los asuntos en gestión, hasta que el primero quede resuelto, distrayéndose por tanto, de sus funciones principales.

Por tanto, "el juicio político es de carácter especial, ya que sólo procede respecto de cierto tipo de servidores públicos y se constituye en un mecanismo extraordinario por los actos en materia del mismo, por la jerarquía de aquellos cuya conducta se cuestiona, por los órganos competentes para conocer y decidir, y por el carácter de las resoluciones que en el mismo se dictan."¹¹⁸

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ PACHECO PULIDO, Guillermo, *Juicio Político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1998, p.69, *Apud*, *El fuero*, Serie de Grandes temas del constitucionalismo mexicano, *Op. Cit.*, 2005. pp. 66-67.

2. DEFINICIÓN, RAZÓN DE SER Y OBJETIVO DEL JUICIO POLÍTICO

Una vez estipulada la naturaleza jurídica del juicio político, analizaré su concepción, para lo que se expondrán distintas definiciones.

Abelardo Esparza Frausto, lo define como: "Conjunto de actos procesales previsto en la ley, que tiene como finalidad la aplicación de sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas, es decir, es el vehículo procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política."¹¹⁹

Manuel González Oropeza, dice que es un: "Instrumento o medio para hacer prevalecer la Constitución que cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución. Tratándose de un Juez Político, el que juzga de manera exclusiva las faltas de orden político".¹²⁰

Marcial Rodríguez Saldaña, afirma que: "Es un procedimiento especial, que le ha sido conferido a un órgano del Estado eminentemente político, para proteger los derechos e intereses sustanciales de los integrantes de la comunidad política, para mantener la armonía social, para frenar los abusos desmedidos del poder, para evitar la impunidad institucionalizada, para impedir la ruptura del Estado de Derecho, para salvaguardar la

¹¹⁹ ESPARZA FRAUSTO, Abelardo, *Op. Cit.*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1758>. Fecha de consulta 04 de enero 2007.

¹²⁰ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El juicio político como medio de protección de la Constitución Mexicana*, FERRER MAC GREGOR, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 5a edición, México, Porrúa, 2006, p. 1319.

existencia misma del Estado como la forma suprema de organización social".¹²¹

El Diccionario Jurídico Mexicano:

"es el término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional."¹²²

Antonio Castagno: "El procedimiento denominado juicio político ha sido definido como el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar el funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica."¹²³

Por tanto, se puede decir como lo hace el Maestro Arteaga Nava, que el juicio político es un procedimiento *sui generis* ya que es distinto a cualquier otro procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, pues se sigue a aquéllos que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos.¹²⁴

Para poder comprender de manera íntegra la razón de ser del juicio político, es necesario estudiar el objetivo que persigue dicha figura constitucional. El juicio político tiene como objetivo sancionar políticamente a los funcionarios públicos de

¹²¹ RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, apud, GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México, Universidad Autónoma de México, 1998, p.234.

¹²² GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo V, UNAM, México, 1983, p.240, Apud, GIL RENDON, Raymundo, *Derecho procesal Constitucional*, Fundap, México, 2004, p.108.

¹²³ CASTAGNO, Antonio, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XVII, Omeba, Argentina, 1963, p. 424, Apud, GIL RENDON, Raymundo, *Op. Cit.*, p. 108.

¹²⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 2002, p. 703.

alta jerarquía sobre faltas que no necesariamente son delitos, es decir, por la comisión de conductas ilícitas, omisiones o descuidos que lesionen el interés social, permitiendo a los ciudadanos defenderse de las arbitrariedad y nepotismo de quienes tienen el deber de velar por el cumplimiento de las normas y el buen funcionamiento de las instituciones a través del desempeño de su encargo.¹²⁵

La sanción política del juicio político consiste en la separación del cargo del funcionario de alto rango e incluso su inhabilitación para realizar cualquier otro encargo público.¹²⁶

Clemente Valdés, nos dice que el objetivo primordial del procedimiento en cuestión es la destitución del funcionario para separarlo de su cargo y como objetivo accesorio inhabilitarlo para ocupar otro cargo, sin que necesariamente haya cometido un delito, es decir: La destitución e inhabilitación en el juicio político son castigos por haber incurrido en actos u omisiones que los diputados y senadores estimen que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho."¹²⁷

Se puede concluir, tal y como lo hacen Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, que el juicio político:

“posee el propósito esencial de evitar los enjuiciamientos indebidos de los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones, y por otra parte, sancionar las infracciones a la Constitución, que puedan cometer dichos altos funcionarios,

¹²⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El juicio político como medio de protección de la Constitución Mexicana*, Apud, FERRER MAC GREGOR, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 5a edición, Porrúa, México, 2006, p.1326.

¹²⁶ RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, pp. 1336-1337, apud, GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Op. Cit.*, p.238.

¹²⁷ VALDÉS, Clemente, *El juicio político*, Apud, FERRER MAC GREGOR, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, 5a edición, México, 2006, p.1360.

cuya comprobación implica su destitución, inhabilitación y, en su caso, las sanciones establecidas por las leyes penales.”¹²⁸

B. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO

El Juicio Político es un procedimiento dotado de solemnidad por nuestra Constitución, de carácter esencialmente político y jurisdiccional, que inicia la Cámara de Diputados que acusa ante la de Senadores que funge como tribunal, a determinados funcionarios públicos por las causas previstas por el texto constitucional, para hacer efectiva su responsabilidad política.¹²⁹

1. Causales de procedencia del juicio político

Las causas que dan origen al juicio político están señaladas en la Constitución Política, en los artículos 103 fracción III y 110 párrafo segundo.

Así, tratándose de los funcionarios federales¹³⁰, podrán ser sujetos a juicio político, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

¹²⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p.732.

¹²⁹ Suprema Corte de Justicia, *El fuero*, *Op. Cit.*, pp. 66-67.

¹³⁰ Artículo 110 constitucional primer párrafo: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de 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 General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En cambio, en el caso de los funcionarios locales, que son los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados, son responsables por "violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales"¹³¹. Estas causales específicas resultan más concretas, que la genérica causal para los funcionarios federales.

Como puede verse, la previsión constitucional, establece en un sentido muy amplio las causales del juicio político dejando a las leyes reglamentarias la definición en concreto de las circunstancias en que los altos funcionarios perjudican con su conducta los intereses públicos fundamentales o su buen despacho¹³². Así, la ley reglamentaria del título Cuarto constitucional, es la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, misma que establece en su artículo 7° las circunstancias en que la actuación de los funcionarios previamente mencionados, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y dichas circunstancias son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;

¹³¹ Artículo 110 constitucional segundo párrafo: Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

¹³² ESPARZA FRAUSTO, Abelardo, *Op. Cit.*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1758>.
Fecha de consulta: 21 de enero de 2007.

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

Como puede notarse, se trata de normas jurídicas abiertas, es decir, corresponde al juzgador cerrar esas normas jurídicas¹³³ al momento de emitir el juicio de valoración sobre la conducta realizada para determinar si se ha incurrido en dichas causales, quedando de esta manera al criterio del juzgador, por tanto, el juicio político al llevarlo a cabo las Cámaras del Congreso de cualquier partido, alianza de partidos o persona que controle la mayoría suficiente en ellas puede eliminar del panorama político a los opositores a quienes considere enemigos.

2. Sujetos legitimados en el procedimiento

Toda relación jurídico procesal requiere de la intervención de tres sujetos, por tanto, lo mismo ocurren en el procedimiento de juicio político, donde existe un sujeto titular de la función acusadora a quien le corresponde el ejercicio de la acción de naturaleza política, el sujeto pasivo en contra de quien se endereza la acción y el órgano de decisión a quien corresponde emitir la decisión final

¹³³ *Idem.*

respectiva.

En primer término, la Constitución Política en el último párrafo del artículo 109¹³⁴ así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo noveno,¹³⁵ establecen que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, una denuncia contra los servidores públicos sujetos al juicio político por las conductas especificadas como causales de procedencia del mismo, ante la Cámara de Diputados.

La denuncia deberá apoyarse en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y poder presumir la responsabilidad del funcionario denunciado. Si fueren anónimas, dichas denuncias no producirán efecto alguno.¹³⁶ Sin embargo, resulta conveniente distinguir entre el sujeto procesal a cargo de quien corre la facultad de formular una denuncia, que es el ciudadano, y La Cámara de Diputados, que es el órgano que realmente ejerce la acción como órgano de investigación y que determinará si formulará o no la acusación ante la Cámara de Senadores.

El sujeto pasivo en el juicio político es el servidor público de alta jerarquía en contra de quien se formula la acusación y el órgano de decisión es la Cámara de Senadores,

¹³⁴ Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

¹³⁵ Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.

¹³⁶ Artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

que se erige en jurado de sentencia.

3. Procedimiento

Para poder estudiar el procedimiento del juicio político, es necesario, saber cuál es el funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión en este procedimiento. En este sentido se tiene que:

"corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores funge como jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados sustancia el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia¹³⁷, las cuales al momento de su instalación, designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que, en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios Políticos. Al proponer la Gran Comisión cada una de las Cámaras la Constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos relacionados con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán, de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, y la de Enjuiciamiento en la de Senadores. Las vacantes serán cubiertas por designación de la Gran Comisión de entre los miembros de las comisiones respectivas".¹³⁸

Como se dijo en el apartado anterior, el requisito indispensable para el inicio del procedimiento, es la presentación por parte de cualquier ciudadano¹³⁹, de una denuncia escrita contra los funcionarios que son sujetos del juicio político, ante la Cámara de Diputados, por aquellas

¹³⁷ *Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 39-1: "Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales".

¹³⁸ Suprema Corte de Justicia, *El fuero*, *Op. Cit.*, pp. 68-69.

¹³⁹ Si bien a Constitución no lo dice expresamente, puede interpretarse que por la importancia del asunto, es decir, de los intereses públicos fundamentales de México, está hablando de ciudadanos mexicanos. Así la Constitución en su artículo 34, establece que son ciudadanos mexicanos, aquellos varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: tener 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir.

conductas señaladas como causales de procedencia. En este sentido, el artículo 114 de nuestra Constitución nos dice que "El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después".

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala en los artículos que van del 9 al 12, el procedimiento del juicio político, mismo que es descrito brevemente en los párrafos siguientes.

Se presenta el escrito de denuncia ante la Cámara de Diputados, misma que será turnada a la Comisión que corresponda. Dicha Comisión, a través de la subcomisión de Examen Previo, determinará si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos sujetos a juicio político y si la denuncia contiene elementos de prueba que permitan presumir la existencia de una de las causales de juicio político y por consecuencia la probable responsabilidad, de lo contrario será desechada. En caso de que proceda, el pleno de las Comisiones Unidas, la turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora realizará todas las diligencias necesarias para probar que la conducta del servidor público ha incurrido en las causales de responsabilidad política.¹⁴⁰ Así, esta Sección, informará al denunciado la materia de la denuncia y su derecho de defensa, que deberá hacer valer compareciendo o informando por escrito. La Sección Instructora

¹⁴⁰ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Apud, Suprema Corte de Justicia, El fuero, Op. Cit.*, p.70,: "La misión de la Sección instructora se circunscribe a los siguiente: a) determinar la existencia de un delito y la probable responsabilidad del imputado en ese ilícito y, b) evaluar las consecuencias de la subsistencia o insubsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita."

abrirá un periodo de pruebas, mismas que calificará; una vez cerrado dicho periodo se pondrá a la vista del denunciante y servidor público el expediente para que formulen sus alegatos. De esta forma la Sección Instructora con base a las constancias del procedimiento, formulará sus conclusiones, donde podrá desprenderse la inocencia del encausado, declarando que no ha lugar a proceder en su contra, o podrá desprenderse la responsabilidad del servidor público. Una vez realizadas dichas conclusiones, se reunirá la Cámara de Diputados, para erigirse en Órgano de Acusación, previa declaración de su Presidente. Se dará lectura de las conclusiones, luego hablará el denunciante y el servidor público acusado. La Cámara discutirá y resolverá, si resuelve que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario¹⁴¹, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

La Cámara de Senadores, lo turna a la Sección de Enjuiciamiento, quien oirá alegatos del acusado y la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, formulando de esta manera sus conclusiones y proponiendo la sanción con fundamentos legales. Dichas conclusiones serán entregadas a la Cámara de Senadores, erigiéndose ésta en Jurado de Sentencia adquiriendo, por tanto, facultades jurisdiccionales, donde se dará lectura a las conclusiones, y se dará la palabra a la Comisión de la Cámara de Diputados y al servidor público. Una vez retirado el servidor público y su defensor, se discute y

¹⁴¹ La resolución de acusación por la Cámara de Diputados debe ser tomada, según lo indica el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara.

vota en la Cámara de Senadores¹⁴², y el Presidente hará la declaratoria que corresponda¹⁴³ y aplicará la sanción correspondiente.

El artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sanciones que aplicará la Cámara de Senadores, en el 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."

Destituir, es privar al servidor público de su empleo, cargo o comisión, por tanto, priva de la función, emolumentos, privilegios y todo tipo de prerrogativas inherentes al cargo. En el juicio político, la sanción de destitución se materializa, al momento en que la resolución es notificada al servidor público o en aquel en que ha surtido efectos. El servidor público destituido está obligado a entregar el despacho, rendir un informe y entregar todos los bienes que le fueron confiados para el ejercicio de su encargo. Así tenemos que en virtud de la sentencia emitida por el Jurado de Sentencia, el enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público y la notificación al órgano al que pertenece este último o a su superior jerárquico es necesaria para que de cumplimiento y provea lo necesario para que un suplente ocupe el cargo.¹⁴⁴

¹⁴² Mediante resolución de dos terceras partes de los miembros presentes en Sesión.

¹⁴³ "Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda."

¹⁴⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Op. Cit.*, p. 720.

Inhabilitar "es una de las formas en que se manifiesta la suspensión de derechos"¹⁴⁵. Como se dijo, la Constitución señala como sanción la inhabilitación, pero no establece si dicha inhabilitación será permanente o temporal; en cambio el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que además de la destitución, la Cámara de Senadores podrá imponer la inhabilitación, desde uno hasta veinte años.

DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE IMPONER AMBAS SANCIONES, NO DA ACCIÓN AL DESTITUIDO PARA QUE UNA VEZ TRANSCURRIDO EL LAPSO RELATIVO A LA INHABILITACIÓN SE LE REINCORPORA EN EL EMPLEO DEL QUE FUE SEPARADO.

No deben confundirse los términos destitución e inhabilitación, ya que mientras el primero hace referencia a la cesación del encargo del servidor público de modo definitivo, culminando la relación de trabajo entre las partes, el segundo se refiere al impedimento para volver a ejercer algún empleo, cargo o comisión en el servicio público durante cierto tiempo o definitivamente; ambas sanciones tienen una naturaleza jurídica diversa, ya que la destitución disuelve el vínculo laboral, y la inhabilitación puede ser temporal o definitiva; de modo que cuando se trata de una inhabilitación temporal, al concluir el periodo que la comprende queda la persona en aptitud de aspirar a un cargo, siempre y cuando el titular de la dependencia respectiva así lo disponga mediante la contratación relativa. De lo anterior se infiere que la destitución no da acción al destituido para que se le reincorpore en el empleo si se le impusieron ambas sanciones - destitución e inhabilitación temporal-, ya que el servidor público queda separado de manera definitiva de su encargo, concluyendo la relación laboral que existió entre las partes como consecuencia de aquélla.¹⁴⁶

Por tanto, de acuerdo a lo que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el servidor público es destituido y además inhabilitado, dicha inhabilitación puede

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 721.

¹⁴⁶ Registro No. 179601, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Enero de 2005, Página: 1755, Tesis: III.2o.T.132 L, Tesis Aislada, Materia(s): laboral. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. Amparo directo 507/2003. Carlos Eduardo López Jiménez. 25 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso M. Cruz Sánchez. Secretario: Dante Omar Rodríguez Meza.

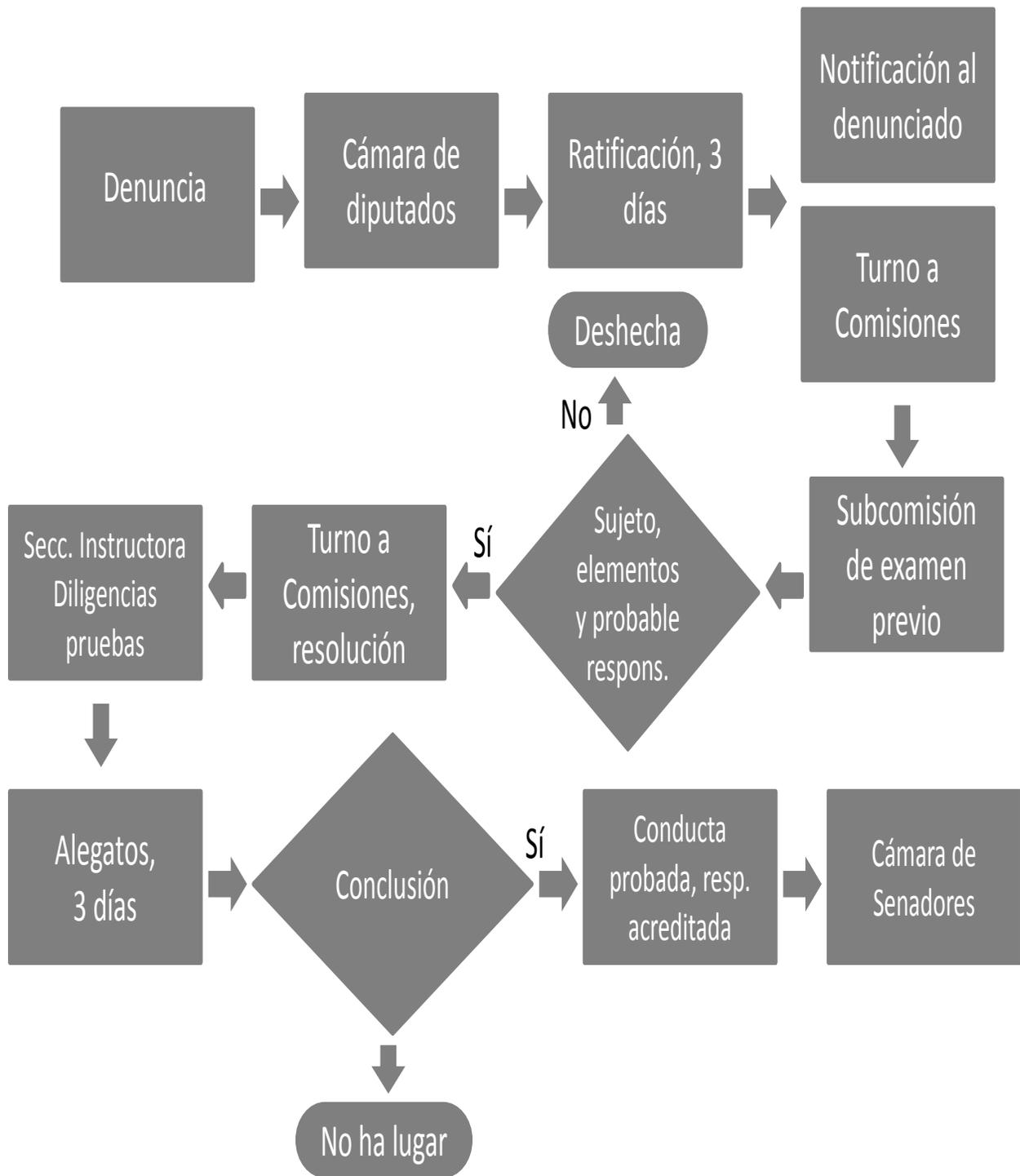
ser temporal o definitiva, y en ambos casos, el servidor público no podrá ser reincorporado al cargo del que fue separado, ya que en virtud de la sanción fue separado totalmente de su cargo.

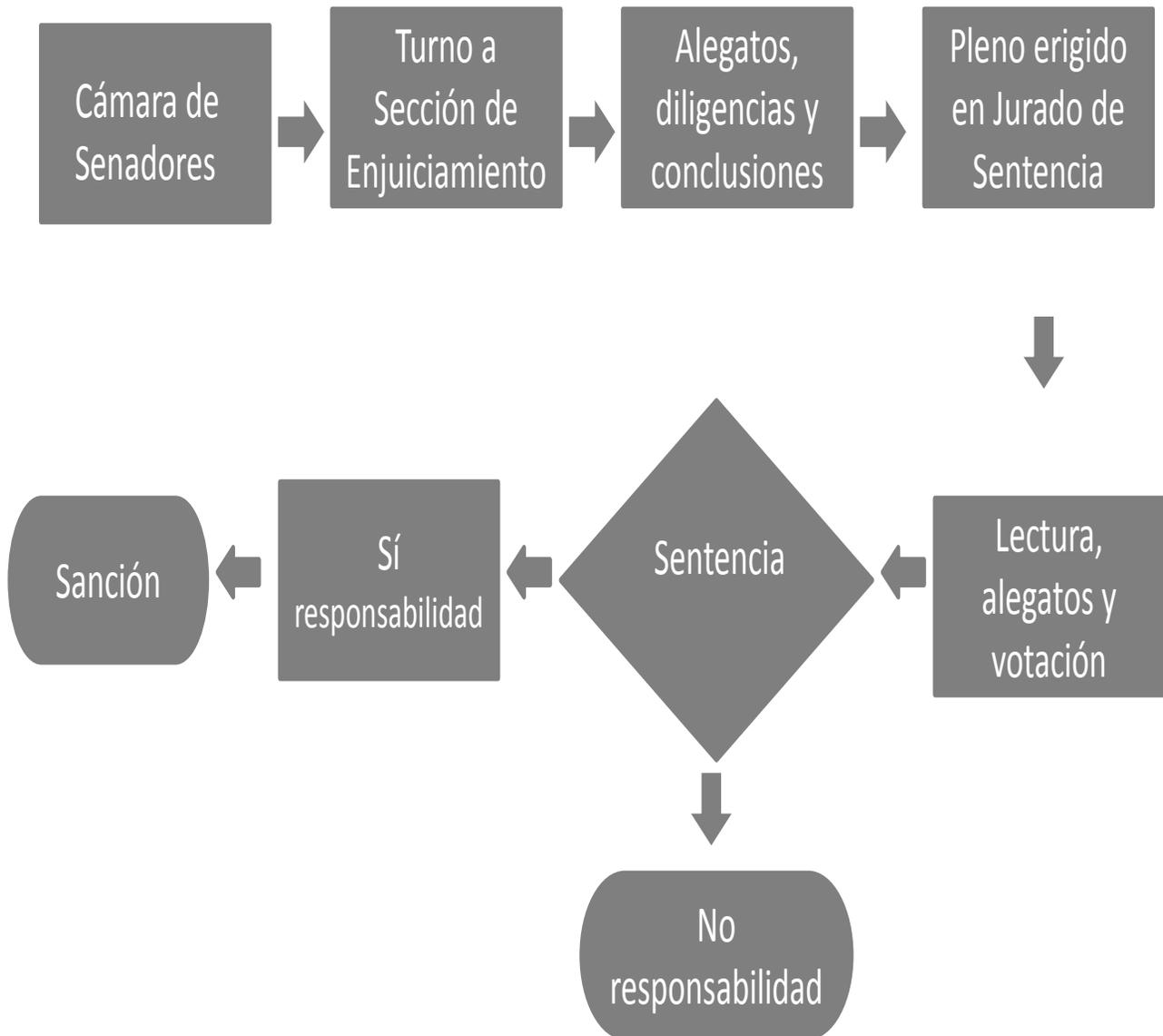
Para finalizar este apartado, es importante, mencionar que las resoluciones tomadas tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores en el procedimiento del juicio político, son inatacables, de ahí que no proceda contra ellas, ningún medio de impugnación, incluido el amparo.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE ÉSTA, TRATÁNDOSE DE LA SUSTANCIACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO, PERO SÍ RESPECTO DE SUS EFECTOS Y CONSECUENCIAS. El procedimiento de juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano, pues deriva de los principios básicos que definen la estructura política del Estado Mexicano, ya que se encuentra prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 110), que tiende a proteger y hacer efectivas las disposiciones constitucionales, pues su finalidad es sancionar con la destitución o la inhabilitación, a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hayan realizado actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En este sentido, en una controversia constitucional no procede otorgar la suspensión de la sustanciación del procedimiento de juicio político, ya que se actualiza una de las prohibiciones contenidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia, en tanto que se trata de una institución fundamental del orden jurídico mexicano; sin embargo, sí se podrá conceder la suspensión de los efectos y consecuencias de ese procedimiento, para el efecto de que no se ejecuten las resoluciones que se lleguen a dictar en el mismo, hasta en tanto, la Suprema Corte resuelva sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Registro No. 178124, Localización: Novena Época, Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Junio de 2005, Página: 648, Tesis: 1a. LI/2005, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional. Recurso de reclamación 71/2005, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 106/2004. Poder Legislativo del Estado de Morelos. 20 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.





C. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL EJECUTIVO

El Presidente de la República es políticamente irresponsable de acuerdo a nuestra Constitución, razón por la cual, de ninguna manera procede el juicio político en su contra, ya que sólo puede ser acusado pero no en materia política sino penal, por los delitos de traición a la patria y graves del orden común durante su encargo; sin embargo, una vez terminado su encargo podrá acusársele por cualquier delito que hubiere cometido. En cambio, políticamente el constituyente mexicano ha decidido otorgarle inmunidad inviolable.

En este sentido, tenemos que el artículo 110 constitucional, al mencionar los sujetos de juicio político, omite al Presidente de la República, excluyéndolo así de dicho procedimiento. Además de dicha exclusión en nuestra Carta Magna, ni este ordenamiento ni las leyes secundarias y reglamentarias, contemplan procedimiento alguno para reclamar al Presidente su responsabilidad política, lo único que establece nuestra Constitución respecto la responsabilidad penal más no política del Presidente, es lo señalado por el segundo párrafo del artículo 108 que a la letra dice "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."

Nótese que dicho precepto se refiere a delitos tipificados como tal, como lo hace el artículo 123 del Código Penal Federal en el caso del delito de traición a la patria, así como en el resto de leyes que establecen los delitos graves,

sin embargo, en ningún precepto se hace responsable políticamente al Presidente por sus acciones.

Al respecto, considero incoherente que en la actualidad exista la irresponsabilidad política del titular del Poder Ejecutivo en nuestro país, ya que precisamente él con la importancia de las funciones inherentes a su cargo y la trascendencia de sus acciones, conlleva una gran responsabilidad política donde todos sus actos y omisiones repercuten en perjuicio o beneficio de la población, en tanto que su función es proteger los intereses supremos de la Nación por tratarse de asuntos que por sus características pueden alterar el adecuado funcionamiento del Estado.

De lo anterior podría pensarse que al quitar la inviolabilidad política al Presidente mexicano, es decir, al incluirlo como sujeto de juicio político se pondría en riesgo la estabilidad y continuidad política, no sólo por parte del Ejecutivo, sino en lo concerniente a la armonía política de todo el país, arriesgando por tanto, la eficacia del sistema constitucional; debido a que el titular del Poder Ejecutivo con base a la naturaleza jurídica de su encargo, necesariamente tiene que contar con la suficiente flexibilidad y amplitud en sus actuaciones para cumplimentar los fines atribuidos en la Constitución y los diferentes ordenamientos legales, sin embargo, considero que el hecho de ser políticamente responsable no implica que el Presidente de la República quede impedido para resolver los problemas y tomar decisiones apegadas a derecho en situaciones complicadas, de forma directa y eficaz.

Aunado a lo anterior, ha de considerarse que el modelo rígido presidencialista, donde el titular del Ejecutivo en nuestro país tenía poder absoluto, se ha ido desvaneciendo con la fuerza y poder que ha adquirido el resto de poderes del Estado gracias a la pluralidad democrática y a que el propio Ejecutivo ha abierto su actuación aceptando la competencia del resto de poderes. Sin embargo parece imprescindible realizar el ejercicio de pensar en que México podría llegar a tener en algún momento, un Presidente que lejos de seguir la línea democrática de participación de la ciudadanía y de respeto al resto de poderes de la unión e instituciones de nuestro país, fuera un Presidente con una línea autoritaria al estilo de las que se han venido dando en algunos países de América Latina, como Venezuela y Bolivia, y comenzara a cometer una serie de actos totalmente violatorios por ejemplo de las garantías individuales o de las instituciones fundamentales de nuestro país, en este caso nos encontraríamos ante una situación tan grave, que nuestro país retrocedería a tal grado que al interior sería un caos jurídico, político, institucional y social, e internacionalmente perdería sus relaciones y vínculos, y no habría forma de destituir al Presidente por más atropellos y faltas políticas graves que cometiera.

El ejercicio anterior es un caso llevado al extremo, sin embargo es real, ha ocurrido en otros países latinoamericanos y no es ajeno a nuestro conocimiento que en nuestro país existe una línea política en este sentido.

Aunado a lo anterior e independientemente de la línea o partido político del Presidente de la República, considero adecuado se incluya a dicho funcionario como sujeto al juicio

político, lo cual cabe aclarar, sólo funcionaría adecuadamente y sin riesgo de que se le destituyera por un sabotaje partidista, si el juicio político fuera regulado de forma adecuada y sobre todo que el Órgano encargado de llevarlo a cabo sea un Órgano especializado para estos efectos, de lo contrario estaríamos en riesgo de que el Presidente no pudiera resolver los problemas y tomar decisiones de forma directa y eficaz, por miedo a ser destituido, dando como resultado que la continuidad en la gestión pública y política del país se vería paralizada y afectada.¹⁴⁸

Para tener más claro este aspecto en el derecho comparado encontramos valiosas experiencias: El juicio político o *impeachment* en la Constitución para los Estados Unidos de América establece que el Congreso tiene el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales, tiene el poder de acusación y condena para destituir de sus cargos al presidente, vicepresidente y todos los funcionarios civiles por traición, cohecho y otros delitos graves.¹⁴⁹ "En Chile el presidente es responsable de los actos de administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes, artículo 48, de su Constitución; el artículo 120 de la Constitución de Ecuador establece que no habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor público exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones; en Colombia el

¹⁴⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, p. 180: A contrario sensu, en la Constitución Italiana y en la ley de la materia denominada "Normas para el procedimiento y juicios de acusación", se establece un sistema muy rígido de responsabilidades donde corresponde a la Corte Constitucional la facultad de juzgar al presidente de la República y a los ministros integrantes del gobierno.

¹⁴⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Op. Cit.*, p. 1320.

artículo 198 constitucional establece que el Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes, entre otros.”¹⁵⁰

En ese sentido, considero conveniente como lo he mencionado que el Poder Legislativo de nuestro país, incluya al Titular del Ejecutivo como sujeto de responsabilidad política, tal y como sucede en otros países con semejanzas culturales y políticas a las nuestras. Además es importante considerar que las instituciones trascienden a las personas, por lo que resultaría más peligroso mantener en su cargo al funcionario responsable de las conductas que violan gravemente la Constitución, que proceder conforme a las leyes para fincar su responsabilidad y sancionarlo en su caso.

Caso distinto es el de los Gobernadores de las Entidades Federativas, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, en el artículo 110, donde establece que dichos funcionarios son sujetos de juicio político; es decir, responsables políticamente, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; por tanto, las Constituciones Locales tienen que regular el juicio político, incluyendo como sujetos del mismo a los gobernadores.

D. DESVENTAJAS DE LA REGULACIÓN ACTUAL DEL JUICIO POLÍTICO

¹⁵⁰ GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD. CÁMARA DE DIPUTADOS. LX LEGISLATURA. MÉXICO 2006, <http://prdleg.diputados.gob.mx/trabajo/temas/te09/pdf/responsabilidad100.pdf>. Fecha de consulta: 21 de septiembre 2008.

Como se ha visto en capítulos anteriores, una de las condiciones para lograr el Estado de Derecho en nuestro país, es la existencia de un procedimiento de índole jurisdiccional, que busque sancionar a los servidores públicos de alto rango que fueren responsables políticamente, por aquellas faltas cometidas durante el ejercicio de su encargo; para evitar distraer a dichos funcionarios de sus funciones y ejercicio de sus atribuciones con procedimientos que ostenten imputaciones falsas.

Desafortunadamente, tal y como ha quedado señalado con anterioridad, la falta de precisión del texto constitucional en lo que a este tema se refiere, ha ocasionado excesos y defectos en su aplicación, de manera tal, que han impedido que dicho procedimiento cumpla con el objetivo para el que fue creado y por el que existe, volviéndose por ende ineficaz.

En razón de lo anterior, se estima que es fundamental expresar los argumentos y desventajas, que tiene la regulación actual del juicio político, para así lograr establecer una base que sea el punto de partida para llegar a perfeccionar este procedimiento y su regulación.

La primera desventaja, es la falta de precisión de nuestra Constitución sobre el tema. Como consecuencia, de la falta de precisión y claridad de la Constitución, al establecer que la conducta por la que se puede someter al sujeto a juicio político es redundar a los intereses públicos fundamentales de la nación y de su buen despacho; se deriva, que la ley reglamentaria en esta materia, sea imprecisa también, en lo que respecta a las causales, ya que como vimos, son totalmente

abiertas y carecen de precisión y objetividad.¹⁵¹

En virtud de la amplitud de dichas causales, se está ante la realidad, que el órgano encargado de llevar a cabo el procedimiento, es decir, el encargado de probar la existencia o no de responsabilidad política y juzgar y de ser el caso, sancionar al inculpado, tendrá la facultad, siguiendo las provisiones de la ley, de encuadrar o no la conducta realizada por el funcionario, en alguna de las causales, por tanto, "su tipificación depende, en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras respectivas"¹⁵².

Así considero que el inconveniente o desventaja, más grande que puede apreciarse, es que los representantes populares que dictarán la declaratoria de procedencia del juicio político y la sentencia del mismo, pertenecen a distintos partidos políticos, con principios e ideologías diferentes, pudiendo incluso llegar a tener concepciones diversas sobre el concepto de interés público, por lo que su apreciación acerca de si la conducta del servidor público en cuestión redunda contra los intereses públicos, tal y como lo establece la Constitución, puede ser tan diferente según lo sea cada uno de los partidos políticos en el Congreso e incluso aún más, si consideramos que dentro de un mismo partido existen distintas corrientes de pensamiento, careciendo así de la objetividad e imparcialidad que es necesaria e indispensable en cualquier procedimiento de responsabilidad.

Por tanto, en este sentido se tiene que al ser el Congreso de la Unión, el órgano encargado en este procedimiento, se le

¹⁵¹ OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, *Apud*, SALGADO LEDESMA, Eréndida, *Poderes en conflicto*, México, uprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p.124.

¹⁵² SALGADO LEDESMA, Eréndida, *Op. Cit.*, p.119.

resta imparcialidad y certeza jurídica al mismo, ya que el Congreso de la Unión es un órgano eminentemente politizado y fragmentado por tendencias o ideas partidistas, donde desafortunadamente muchos de nuestros legisladores no actúan conforme al interés de los ciudadanos y los estados que representan, sino conforme a los intereses políticos de su bancada y por ende personales.

Lo anteriormente expresado encierra sin duda alguna, un problema gravísimo y de vital trascendencia, ya que si los legisladores no actúan objetiva e imparcialmente, en el procedimiento de juicio político, el seguimiento y la aplicación de justicia en dicho procedimiento no quedan garantizados, trayendo como consecuencia el caso que se pudiera sancionar al inocente por meros intereses partidistas o incluso absolver al culpable. Por tanto, en nuestro sistema político y bajo este panorama se está ante la realidad que manifiesta el Maestro Clemente Valdés: "Así cualquier partido, cualquier alianza de partidos o cualquier persona que controle la mayoría suficiente en las Cámaras puede eliminar del panorama político a los opositores a quienes considere enemigos".¹⁵³

Así, en virtud de lo señalado, se puede decir que también existe el riesgo de que el juicio político pueda utilizarse por un poder como instrumento de control político sobre los otros poderes de la Unión, dejándose un instrumento jurídico y político muy importante en manos de grupos políticos que puede romper el equilibrio constitucional entre los tres poderes.¹⁵⁴

¹⁵³ VALDES, Clemente, *El Juicio Político*, Apud, FERRER MAC GREGOR, EDUARDO, Op. Cit., p. 1360.

¹⁵⁴ OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, Apud, SALGADO, Ledesma Eréndida, Op. Cit., p. 124.

Por otro lado, el Congreso de la Unión, al estar fragmentado por los intereses políticos y personales de los legisladores, se encuentra ante la desventaja, que al tratarse de un órgano eminentemente legislativo al que se le otorga en el caso del juicio político la facultad jurisdiccional de emitir sentencia, no cuenta con personas capacitadas para el ejercicio de este tipo de facultades, en el sentido que los legisladores no ejercen de ordinario funciones jurisdiccionales.

En razón de lo anterior, el Congreso de la Unión al no ser un órgano especializado en el área jurisdiccional, no cuenta con la característica de la existencia de certeza en la imparcialidad de su actuar, siendo ésta otra de las grandes y mayores desventajas del procedimiento del juicio político.

Si bien es cierto, que al Congreso de la Unión se le ha venido dando esa facultad constitucionalmente porque son los legisladores quienes representan la voluntad del pueblo y quienes defienden los intereses de la ciudadanía, también es cierto que la realidad nos ha demostrado, que por la pluralidad y polarización existente, es difícil que puedan llevarse a cabo ejercicios de razonabilidad y de impartición de justicia sin la influencia de los factores previamente señalados.

Por citar algunos ejemplos, entre los funcionarios de alto nivel del Estado demandados desde 1999 sobresalen los siguientes:

"integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación; Santiago Creel, secretario de Gobernación; José Ángel Gurría, exsecretario de Hacienda, Arsenio Farrell, excontralor federal; Genaro Góngora, expresidente de la Suprema Corte; Francisco Barnés, exrector de la UNAM; Roberto Madrazo, exlíder nacional del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, exembajador plenipotenciario ante la Unión Europea; Andrés Manuel López Obrador, exjefe del gobierno capitalino; Patricio Chirinos, exgobernador de Veracruz; Ernesto Zedillo, expresidente mexicano; Herminio Blanco, exsecretario de Comercio; Jorge Madrazo, exprocurador, y Carlos Ruiz Sacristán, exsecretario de Comunicaciones y Transportes. También han sido demandados los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; José Woldenberg; extitular del IFE; el exdiputado priista Óscar Levín Coppel; Alejandro Gertz Manero, ex secretario de Seguridad Pública; Diódoro Carrasco Altamirano, ex secretario de Gobernación, y Rosario Robles, exlíder nacional del PRD . Sin embargo todos estos casos no han procedido, lo que pone en entredicho la funcionalidad del juicio político."

Cabe mencionar que la integración del juicio político a la Constitución en 1982 tuvo un destinatario: el ex senador Jorge Díaz Serrano, a quien en 1983 el presidente Miguel de la Madrid y la mayoría priista en el Congreso de la Unión desaforaron para procesarlo por corrupción durante su gestión como director de Pemex. Desde entonces ningún otro juicio político ha prosperado, a pesar de que a la Cámara han llegado centenares de demandas contra funcionarios y ex funcionarios."¹⁵⁵

Ahora bien, respecto a los datos actuales cabe señalar que tras una investigación realizada a través de solicitudes de información mediante la Ley Federal de Transparencia, acerca de conocer la cantidad, nombres y procedimiento en general de los juicios políticos presentados y llevado a cabo en las últimas 3 legislaturas es decir la LIX, LX y LXI, no se tuvo éxito ya que la Unidad de transparencia de la cámara de Diputados, contestó textualmente lo siguiente:

"En atención a su solicitud con número de folio **3306** recibida el 19 de enero del año en curso, consistente en: *"...DESEO CONOCER LA INFORMACIÓN RESPECTO AL JUICIO POLÍTICO NO A LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA, INFORMACIÓN QUE SERÍA: un cuadro o información desglosada sobre las denuncias de juicio político presentadas ante la Cámara de Diputados en la presente y dos legislaturas anteriores a la actual que contenga: a) denuncias o demandas de*

¹⁵⁵ PINEDA, Manuel, Juicio Político El arma de Dominio, http://www.contralinea.com.mx/c10/html/politica/ene03_juicio.html. Fecha de consulta: 20 mayo 2007.

juicio político presentadas, b) en contra de que funcionario fueron presentadas, c) hasta que etapa del proceso de juicio político llegó dicha denuncia o demanda d) motivación por la que fue desechada o aceptada."

En apego y con fundamento en los Artículos 1, 2, 6 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Artículos 73, 74 y 77 del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados, esta Unidad de Enlace hace de su conocimiento lo siguiente:

Secretaría General oficio número SG/1.-0040/2010 de fecha 29 de enero de 2010, le comenta que:

La información contenida en los Juicios Políticos que solicita, se encuentra reservada con fundamento en el artículo 14 fracciones IV y V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo es de señalarse que, en la LIX Legislatura fueron presentadas 123 denuncias de Juicios Políticos, de las cuales 93 ya han sido resueltas; en la LX Legislatura se presentaron 128 y en la LXI Legislatura hasta la fecha se han presentado 11 de ellos."

De lo anterior, y tras varias llamadas a la Cámara de Diputados se desprende que dicha Cámara señala como reservada la información referente a los juicios políticos, y lo púnico que proporciona es el número de denuncias de juicio político presentadas, haciendo alusión a las fracciones IV y V del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia que a la letra dice:

"Artículo 14. También se considerará como información reservada:

...

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva,

...

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.
..."

Por tanto, si bien es cierto que en la respuesta mencionan que en la legislatura LIX ya fueron resueltas 93 de las denuncias presentadas aún así aunque ya están concluidas, reservan la información, como si esta hubiere quedado reservada como lo señala el artículo 15 hasta por un periodo de 12 años, lo cual deja manifiesto la poca claridad y transparencia en el tema de los juicios políticos a grado tal que al autor de la presente, le fue imposible conseguir la información de los datos de los juicios políticos actuales.

De ahí que una vez más queda manifestada la ineficacia del juicio político, ya que si al menos 93 han sido resueltos, no se ha sabido en prensa ni al público, que algún funcionario público hubiere sido declarado políticamente responsable y así a su vez sancionado.

Por tanto, considero que la mayor desventaja del juicio político es que el Órgano encargado de llevarlo a cabo no es el adecuado ni el idóneo para hacerlo por todos los motivos anteriormente expuestos, de ahí la necesidad imperante de crear un Órgano que pueda realizar dicho procedimiento eficazmente con todas las características necesarias para hacerlo.

CONCLUSIONES

1. El Juicio Político es un procedimiento sui generis de tipo político y jurisdiccional, cuya existencia tiene dos propósitos; el primero es el evitar la imputación constante de juicios o acusaciones indebidas a los servidores públicos de alto rango y con esto impedir el desarrollo eficiente de sus funciones, y el segundo juzgar y en su caso sancionar a dichos servidores en caso de que hubieren cometido faltas graves en perjuicio del interés público.
2. Las causales de procedencia del juicio políticas son normas abiertas a la interpretación del juzgador que valorará si el funcionario es responsable políticamente o no, por tanto, al ser el Congreso el Órgano encargado de llevar a cabo el juicio político, se tiene que al no ser un órgano especializado en actividad jurisdiccional ni en esta materia y al estar polarizado al interior por los intereses partidistas de las diferentes bancadas, difícilmente podrá ser imparcial al tomar sus determinaciones e incluso podrá utilizar los juicios de esta índole para negociaciones políticas; por lo que se considera que no es el organismo más adecuado para llevar a cabo la tarea del juicio político.
3. Ante la omisión tanto en nuestra Constitución como en las distintas leyes reglamentarias en la materia, respecto a la responsabilidad política del Presidente de la República, se entiende que cuenta con una inmunidad política inviolable, lo que se concluye habría de cambiar exclusivamente si se lograra tener un eficaz y coherente regulación del juicio político.

CAPÍTULO IV
NECESIDAD DE CREAR UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADO Y
AUTÓNOMO

Como resultado de la alternancia del poder en nuestro país en los últimos años, se han venido produciendo diferentes transformaciones en el sistema político mexicano, donde las libertades civiles y políticas se ejercen de manera más efectiva y empiezan a implantarse los procedimientos normales de cualquier democracia encontrándonos en la etapa denominada en la teoría como "consolidación de la democracia"¹⁵⁶, en la cual deben construirse reglas competitivas que involucren tanto a la reforma del Estado como a la de la propia sociedad política. Lo anterior denota que algunos principios básicos del régimen¹⁵⁷ deben modificarse, trayendo como consecuencia cambios constitucionales con el fin de incorporar muchas de las necesidades que la sociedad está planteando, pero sin dejar atrás aquellos principios que conservan valor y nos permiten un desarrollo pacífico.¹⁵⁸

La modificación a dichos principios debe ser entendida como la adecuación de los mismos a la realidad sociopolítica actual, ya que fueron planteados en contextos políticos y normativos menos complejos que los actuales, tal y como lo es el principio de la división de poderes.

Por tanto, en razón de lo anterior, en este capítulo se

¹⁵⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p. 427.

¹⁵⁷ Las premisas básicas, son la supremacía de la Constitución, la protección de las garantías individuales, el principio de la legalidad y la división de poderes.

¹⁵⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 425-427.

considera necesario un replanteamiento del poder donde dicho principio sea concebido desde una perspectiva menos rígida, creando un verdadero equilibrio entre poderes y distribuyendo las funciones de manera tal, que existan controles y contrapesos más efectivos para que pueda lograrse un verdadero Estado de Derecho.

A. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Ya adentrados en este tema vale la pena recordar brevemente la concepción con la que nace el principio de división de poderes así como la forma en que ha ido avanzando debido al cambio y la evolución que ha tenido el Estado.

Platón y Polibio son los pensadores que hacen nacer la concepción de un gobierno mixto, pero fueron Locke y Montesquieu quienes formularon definitivamente la teoría de división de poderes. Locke, en su "Tratado sobre el gobierno civil" describe que hay varios poderes esenciales para la supervivencia de la sociedad que son el Legislativo, Ejecutivo y Federativo, que aunque siendo estos dos últimos diferentes, ya que uno comprende la ejecución de las leyes al interior y el otro el manejo de la seguridad de los intereses al exterior, se hallan unidos y en una misma persona,¹⁵⁹ por tanto, no contemplaba al Judicial como un poder. Por su lado Montesquieu en "El espíritu de las leyes" postula que la finalidad de separar los poderes¹⁶⁰ es evitar la tiranía del monarca y que para que no pueda abusarse del poder es preciso

¹⁵⁹ *Ibidem.*

¹⁶⁰ Entendiéndose que se usa la palabra poderes, en el sentido de funciones del estado.

que el poder detenga al poder y para lograrlo hay necesidad que existan varios poderes en el Estado, es así como nace la teoría de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunque él no llamaba al poder judicial como tal, sino como poder ejecutivo de las cosas del derecho civil, ya que castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.

Por tanto, fue la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787, la primera que se refiere a los tres poderes como tal: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así posteriormente esta teoría adquirió una gran popularidad, alcanzando las Constituciones de muchos otros países incluyendo la de México, y llegó a convertirse en un dogma jurídico y político contemporáneo. Sin embargo, al paso del tiempo empezó a observarse un movimiento hacia la complejidad en el ejercicio de las funciones públicas y comenzó un debate doctrinario sobre la validez y efectividad de este principio, desencadenándose la "crisis de la división de poderes".¹⁶¹

En la actualidad muchos doctrinistas tales como Héctor Fix Zamudio, Miguel Carbonell, Elisur Arteaga Nava, Ilenia Moreno Ramírez y Manuel García-Pelayo, por mencionar sólo algunos, coinciden en el hecho de que el principio de división de poderes sigue manteniendo gran valor, adquiriendo un distinto sentido actual ya que no ha permanecido estático, se ha tornado más complejo pero ha conservado su esencia y finalidad, pues a través de la distribución de funciones y órganos se pretende establecer controles recíprocos para el

¹⁶¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. Cit.*, p. 410.

nepotismo y el abuso.

Por tanto, dicho principio ha adquirido un carácter flexible pues "debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas u organismos del poder público".¹⁶² Es decir el principio de división de poderes, no consiste en una división tripartita absoluta y determinante, sino en un reparto de atribuciones y funciones a distintos órganos, donde se presenta una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano¹⁶³, ya que después de todo, el objetivo principal de dividir el poder no puede implicar una separación radical que termine por inmovilizarlo.

Por último y a manera de conclusión se puede decir que la división de poderes en su sentido actual tiene que adaptarse a las nuevas realidades políticas; reconocer que existen otros actores¹⁶⁴ que pueden ejercer influencia en la toma de decisiones; así como ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto es en el que comienza, en la última década del siglo XX, la creación de órganos constitucionales autónomos como resultado de la insuficiencia del modelo constitucional que distribuía las funciones del Estado en sólo tres órganos. Es decir, existen funciones del Estado que, por

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9 época, tomo XII, octubre 2000, Apud, MORENO, Ileana, Op. Cit., p. 17.

¹⁶⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.413: "El Estado no se reduce a los poderes oficiales, sino que existen instituciones, partidos políticos, grupos de presión e incluso organizaciones de la sociedad civil que intervienen de manera muy importante y decisiva en la cosa pública."

la importancia que van adquiriendo conforme cambia la realidad socio-política de un Estado, es difícil que uno de los tres órganos tradicionales de poder pueda llevarla a cabo de la manera más eficaz sin descuidar sus funciones fundamentales o simplemente tenga la especialización necesaria para hacerlo.

En este sentido y en razón de lo expuesto en el capítulo anterior, la realidad social y política de nuestro país manifiesta la ineficacia del juicio político entre otras razones como se ha dicho, por la falta de certeza e imparcialidad en el procedimiento derivadas de la politización y fragmentación de ideas partidistas del Congreso de la Unión, la búsqueda de los intereses personales y la falta de especialización en funciones jurisdiccionales de sus miembros. Por tanto, es la misma sociedad y la realidad política, la que demanda una transformación en la adecuada regulación de este procedimiento para que logre ser una garantía en el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos de alto rango y cumpla su objetivo de exigir a dichos servidores la responsabilidad por las conductas durante su encargo y en su caso sancionarlos con la destitución e inhabilitación, pero con objetividad y justicia, lejos e independientemente de ideologías partidistas e intereses políticos de poder. Por tanto, es un asunto de vital importancia para la Nación¹⁶⁵ que el juicio político sea una figura viable y eficaz.

Por tanto, si tomamos en cuenta que estamos en una etapa de transformaciones y consolidación del poder y de nuestras instituciones hacia la democracia para lograr un verdadero Estado de Derecho, y hemos dicho que el Órgano al que nuestra

¹⁶⁵ SALGADO LEDESMA, Eréndida, *Op. Cit.*, p. 120.

Carta Magna le atribuye la función de llevar a cabo el juicio político, no es ni eficaz ni el más adecuado, consecuentemente es conveniente realizar un cambio.

Ante esta imperante necesidad, es posible que mediante la concepción actual de división de poderes sea creado un Órgano Constitucional Autónomo encargado de llevar a cabo el juicio político.¹⁶⁶ La justificación de la existencia del Órgano Constitucional Autónomo, en este caso, es que al ser una Entidad que no pertenece a ninguno de los tres poderes tradicionales, lograría bajo una adecuada regulación, la independencia necesaria para llevar a cabo el juicio político con imparcialidad y certeza de objetividad, así como un equilibrio constitucional y político¹⁶⁷ ya que se constituye como un contrapeso eficiente, pues produce mecanismos de control constitucional además de promover la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales.

En este sentido y "a propósito del replanteamiento a la teoría de la división de poderes, la aparición de los órganos constitucionales autónomos, responde a una evolución tanto en la teoría como en la práctica, del papel de los poderes en el Estado contemporáneo y que estos organismos, con los que tienen una paridad de rango, se perfilan también como posibilidad efectiva de ejercicio del poder público. Así el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no como subordinados al Ejecutivo, Legislativo y Judicial."¹⁶⁸

¹⁶⁶ Los Órganos Constitucionales Autónomos, surgieron en Europa, luego en Latinoamérica y posteriormente en México, hasta llegar a la conclusión de llegar a algunos que han sido expresamente reconocidos con el Banco de México, El Instituto Federal Electoral y La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹⁶⁷ ESCUDERO, ÁLVAREZ, Hiram, *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la seguridad Pública*, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr16.pdf. Fecha de consulta: 02 de mayo de 2007.

¹⁶⁸ CABALLERO OCHOA, José Luis, *Órganos Constitucionales Autónomos: más allá de la división de poderes*, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf, fecha de consulta: 02 de mayo de 2007.

Lo anterior denota que estas entidades a contrario *sensu* de lo que algunos pudieran pensar, no rompen con la armonía de la división de poderes, y no violan los principios democráticos o constitucionales.

B. NATURALEZA JURÍDICA DEL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Para lograr entender y fundamentar la conveniencia de la creación de un órgano de esta índole, es necesario establecer y definir su naturaleza, características y elementos.

Doctrinalmente existen algunas definiciones de órgano constitucional autónomo, entre las cuales encontramos las siguientes:

"Los Órganos Constitucionales Autónomos son los inmediatos fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional."¹⁶⁹

"Son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal. En los sistemas presidenciales, han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes, augurando una mejora de la gobernabilidad democrática, pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos."¹⁷⁰

Pero más allá de una definición como tal, es fundamental establecer las características de dichos órganos, para así lograr determinar si es legalmente aceptable y lo más

¹⁶⁹ ESCUDERO ÁLVAREZ, Hiram, Op. Cit.,
www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr16.pdf. Fecha de consulta: 02 de mayo de 2007.

¹⁷⁰ ACKERMAN, John M., *Organismos Autónomos Democracia, El Caso México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM Siglo Veintiuno Editores, México, 2007, pp. 17-18.

adecuado, insertar un órgano de esta naturaleza, al sistema político mexicano para llevar a cabo el juicio político.

En este sentido, existen cuatro características que definen a los órganos autónomos previstos en una Constitución, que son: La configuración inmediata por la Constitución; esencialidad, es decir que son un componente fundamental para el Estado; participación en la dirección política del Estado; y que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos.¹⁷¹

Vamos pues a analizar cada una de estas características:

a) La inmediatez o configuración inmediata por la Constitución conlleva que la fuente normativa de creación sea la Constitución o Norma Suprema. En este sentido, y a diferencia de lo que ocurre con otro tipo de órganos contemplados en la Constitución, en el caso de los órganos constitucionales autónomos lo ideal es que la Constitución debe ser vasta al tratar los mismos, debiendo determinar su composición, los métodos de designación de sus integrantes, delimitar su competencia, estableciendo sus facultades y atribuciones y no sólo mencionar su existencia. Además de lo anterior, es de gran importancia que se estipulen a nivel constitucional, ya que permite establecer un mecanismo de reforma más complejo al ordinario¹⁷², protegiéndolo así, de los intereses políticos y partidistas de los legisladores, cuando llegare a ser un órgano constitucional autónomo incómodo por las funciones que realiza.

¹⁷¹ MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos Constitucionales Autónomos en el Sistema Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 6.

¹⁷² *Ibidem*.

b) La esencialidad o componente fundamental en el Estado, es la segunda de las características de un órgano constitucional autónomo. Es pues imprescindible para la creación de un órgano de ésta índole, que la importancia de dicho órgano sea tal, que si desapareciera "se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo del Estado de Derecho"¹⁷³. Es decir, para darles naturaleza de órganos autónomos, deben ser entidades fundamentales a las que se les confía una actividad primordial del Estado, y que resulta necesario para el funcionamiento del mismo.

c) Otra característica es la participación en la dirección política del Estado pues estos Órganos tienen funciones independientes, son capaces de emitir actos definitivos y tomar decisiones o solucionar conflictos al interior del Estado, teniendo así incidencia en la participación en la voluntad estatal.

d) La paridad de Rango, conlleva a su independencia con respecto a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial y a los demás órganos constitucionales, manteniendo con todos ellos relaciones de coordinación y no de subordinación, por tanto, implica que dicho Órgano es parte del Estado y es un verdadero poder del mismo, ya que tiene funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución. Lo anterior significa, que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos tres poderes. Esta dependencia

¹⁷³ CARBONELL, Miguel, *Órganos Constitucionales Autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, tomo V, México, 2002, p.379, Apud., MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Op. Cit.*, p. 9.

orgánica se manifiesta no solamente de esa forma, sino también a la existencia de una cierta autonomía financiera.¹⁷⁴

C. JUSTIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA

Una vez analizadas las características que por naturaleza jurídica componen a los órganos constitucionales autónomos, es necesario justificar la creación de los mismos. En este sentido, existen distintos criterios o causas de justificación, entre los cuales se encuentran los siguientes: Neutralidad política, especialización técnica y legitimidad.¹⁷⁵

Una de las principales motivaciones en el caso que nos ocupa es la neutralidad política, que se traduce en la imparcialidad del órgano. Esta imparcialidad es imprescindible cuando se trata de funciones del Estado que debido a la injerencia de intereses partidistas puedan verse menoscabadas, es decir, cuando lo que se busca es evitar la influencia de factores e ideologías personales o partidistas del órgano al momento de tomar decisiones.

Notemos que ésta es una fuerte y concisa justificación para la creación de un órgano constitucional autónomo encargado de realizar el juicio político, pues como se había tratado anteriormente, uno de los principales problemas que lo hace ineficaz es la falta de imparcialidad por parte de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por tanto, al ser una actividad del Estado en la cual la historia y la realidad sociopolítica nos demuestran que se tienen intereses

¹⁷⁴ CARBONEL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, www.bibliojuridica.org/libroslibro.htm?l=2295, fecha de consulta 2 de abril de 2008.

¹⁷⁵ MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Op. Cit.*, p. 30.

encontrados por parte de los diferentes detentadores de poder, es conveniente la creación de un órgano imparcial y objetivo que lleve a cabo esa función esencial.

En este sentido, de la mano de la imparcialidad imprescindible para llevar a cabo el juicio político, se requiere que los funcionarios al mando sean personas especializadas, debiendo ser designados por su capacitación en la materia y no por su afiliación a un partido.

Por tanto, si lo que estamos buscando al crear un Órgano de esta índole es que lleve a cabo el juicio político de manera eficaz, libre de las influencias partidistas e intereses personales y por personas capacitadas técnicamente y con los elementos necesarios para llevar a cabo funciones jurisdiccionales de esta índole, puede lograrse, ya que se trataría de un órgano especializado en esta materia específica, ajeno al juego de los partidos políticos, ofreciendo la imparcialidad que permite un ejercicio profesional de funciones.¹⁷⁶

Aunado a lo anterior, en la actualidad el Estado a través del Congreso de la Unión y sus funcionarios, carece de credibilidad ante sus gobernados en el ejercicio de la función en comento, ya que la ciudadanía ha perdido la confianza en el órgano encargado de llevarlo a cabo, deteriorándose así las instituciones y por ende el Estado de Derecho. Es esta, otra de las justificaciones para crear el Órgano Autónomo, ya que una forma mediante la cual puede recuperarse esa confianza es

¹⁷⁶ "Parecería que cuando el Estado considera que por la importancia de una actividad de carácter técnico es necesario preservarla de las influencia políticas, el camino adecuado es la creación de órganos autónomos."

cuando se encomienda esa función desacreditada por los gobernados a un órgano de esta índole, cuya imparcialidad no esté en tela de juicio¹⁷⁷, no sin mencionar, que además deberá mediante sus actuaciones ganarse el respeto, confianza y prestigio ante los ciudadanos y gobernantes.

D. ELEMENTOS QUE GARANTIZAN LA AUTONOMÍA.

Una vez planteada la necesidad de creación de un Órgano Constitucional Autónomo y la justificación para hacerlo, es necesario, analizar los atributos que harán posible su autonomía, ya que no se trata solamente de tener un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ése ámbito cuente con los medios suficientes para poder ser adecuado en la realidad cotidiana del Estado. Dichos atributos son:

a) Autonomía Orgánica, significa tener un estatuto orgánico que garantice su autonomía, lo cual implica una garantía de autonomía técnica, autonomía de gestión, personalidad jurídica, patrimonio propio y autorregulación.

De lo anterior brevemente se explica cada una de ellas. La autonomía técnica significa que el Órgano Autónomo no se someterá a los lineamientos o reglas de la administración centralizada. La autonomía de gestión implica que la entidad puede actuar libremente, sin la intervención directa y continua de un superior jerárquico, el cual sólo determinará lineamientos a grandes rasgos.

¹⁷⁷ MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Op. Cit.*, p. 34.

Aunado a lo anterior, el hecho de contar con personalidad jurídica propia conlleva a que el órgano pueda actuar por su propio derecho sin que otro órgano lo represente.

De igual forma el patrimonio propio es necesario, ya que permite al ente utilizar sus recursos de la forma de le parezca más conveniente.¹⁷⁸ Por último, se considera que la autorregulación es importante ya que de esa forma el órgano puede emitir su propio reglamento.

Por lo tanto, las características citadas permiten a la entidad ser independientes para que ningún otro órgano intervenga en el ejercicio de su función.

b) El régimen de los funcionarios es fundamental para el grado de autonomía del Órgano. En primer término, se encuentra la modalidad de nombrar y remover a los servidores públicos de una entidad de esta índole. Se estilan dos modalidades de nombramiento, la primera es aquella en la que una rama del gobierno es la que designa a los miembros; y la segunda, es en la que hay una designación conjunta por dos o más ramas de gobierno. Dentro de ésta última, se encuentran dos submodalidades, una la designación por una rama de gobierno con la ratificación de otra; y la segunda, la propuesta de una terna que hace un poder a los representantes del otro.

Más tarde analizaremos en el caso del Órgano Autónomo para el juicio político cuál es la forma más conveniente, lo que es definitivo es que la designación conjunta, es decir, por distintos actores de poder, tiene como consecuencia que los

¹⁷⁸ Ibidem.

funcionarios elegidos tengan un mayor grado de legitimación.

Para la remoción, lo ideal es establecer una duración específica y además su inamovilidad, pues de esa manera dichos funcionarios lograrán ser más autónomos en sus actuaciones y decisiones, pues al no poder ser libremente removidos por aquellos que los nombraron, garantiza al funcionario la capacidad de oponerse a factores de poder estatal y en el caso del juicio político de actuar imparcialmente, independientemente que la persona a quien se esté juzgando tenga un gran peso político, sin el temor de ser removido en virtud de alianzas y negociaciones políticas entre partidos y actores políticos.

Otro punto importante, es que para un mejor funcionamiento al menos en el caso del Órgano del juicio político, es que sea colegiado para lograr tener una toma de decisiones aún más imparcial y legitimada. Por tanto, será necesario que los miembros sean sustituidos escalonadamente, de lo contrario podría provocarse inseguridad jurídica e inestabilidad en el cambio de criterios. Además, los funcionarios habrán de tener una remuneración proporcional y acorde a sus responsabilidades.

Es imprescindible que se establezca un perfil que deberán cumplir las personas para llegar a ser funcionarios de éstos Órganos, y especialmente para aquellos de alto rango, donde deberá establecerse una edad, profesión, pero sobre todo siempre tendrán que ser personas especializadas o con experiencia en esa materia, con reconocimiento y prestigio, gozar de buena reputación y honorabilidad, y además habrá

otras como prohibiciones de haber desempeñado algunos cargos con anterioridad, conllevando así la profesionalización de los funcionarios. Además, el funcionario deberá ser sometido a un sistema de incompatibilidades, a través del cual esté imposibilitado de ejercer otro cargo simultáneamente a excepción de aquellos de docencia y altruismo.

Por tanto, y tal y como lo dice Ileana Moreno Ramírez: "Es vital la designación de personajes respetados y reconocidos para conferir de legitimidad al órgano. La probidad y cualidades del titular de un órganos son determinantes para la dirección y para la imagen pública del mismo".¹⁷⁹

c) Como ya se había mencionado, la autonomía presupuestal es necesaria en un Órgano Constitucional Autónomo, para poder autodeterminar y ejercer los recursos propios, pues de lo contrario pierde autonomía. Generalmente el presupuesto se fija a propuesta de la Entidad, y otro Órgano como el Ejecutivo y el Congreso de la Unión le hacen ajustes y lo aprueban.

E. ÓRGANO AUTÓNOMO PARA LA REALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

Una vez analizado en este capítulo la conveniencia de crear una entidad de esta índole, las características que debe tener y la justificación para crearlo, se dedicará este apartado para materializar dicho Órgano estableciendo su conformación, delimitación de funciones y competencia.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 43.

En primera instancia cabe mencionar, que la creación de este órgano, sus características principales¹⁸⁰, la conformación del mismo, la duración de sus miembros y al menos su función principal habrán de estipularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que será una ley reglamentaria la que especifique ampliamente las características que deberán cumplir los Magistrados, el funcionamiento del Órgano y sus atribuciones, así como el proceso a seguir para llevar a cabo el juicio político.

Para lograr legitimar dicho órgano como ya se dijo, la conformación del mismo tendrá que ser a través de personas con un perfil que reúna las características de formación profesional, imparcialidad, honorabilidad, conocimientos técnicos, con un fuerte sentido social y vinculación a la sociedad, por tanto se requieren personas con gran peso moral y con un amplio conocimiento y dominio en la materia, que en este caso es la de responsabilidad de los servidores públicos y más específicamente en aquellos de alto rango.

Para lograr esto, es necesario que el nombramiento de sus integrantes sea compartido como ya se mencionó anteriormente y que esté basado en requisitos específicos para que las personas que sean elegidas cumplan con el perfil necesario. Es decir, se considera que por ser un órgano de naturaleza jurisdiccional donde se requieren entre otras las características de imparcialidad, objetividad y especialización, una eficaz forma de elegir a sus miembros sería que intervinieran tanto los 3 poderes federales como los

¹⁸⁰ Dichas características principales son mencionar que se trata de un órgano público autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio con capacidad de ejercerlo.

gobernados, para darle una mayor legitimación y credibilidad al proceso, a los miembros electos y a la institución. Por tanto, una posibilidad que parece congruente y que da equilibrio y seguridad jurídica es mediante la realización, por parte del Congreso de la Unión, de una convocatoria a la sociedad donde se especifiquen las características que deberán reunir los participantes. Una vez concluida la convocatoria y la lista de participantes, la Suprema Corte de Justicia propondrá de entre los participantes de la lista que hayan cumplido los requisitos a 3 tres de ellos, el Presidente de la República a 2 dos y la Cámara de Diputados a los 2 restantes. Una vez propuestos dichos funcionarios, se designarán por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en su receso por la Comisión Permanente.¹⁸¹

Por lo que se deja ver en el párrafo inmediato anterior es que este órgano será colegiado y que se considera adecuado que esté conformado por siete Magistrados, pues al tratarse de un número impar permite que no haya empate, además de ser un número utilizado en diversos órganos jurisdiccionales a nivel internacional, ya que permite el diálogo y la discusión de distintas posturas, sin caer en posturas cuantitativamente reducidas ni excesivas.

Aunado a lo anterior, es importante que dichos Magistrados, cumplan con ciertas características que serán especificadas en la ley reglamentaria, entre las que se consideran necesarias

¹⁸¹ De esta forma logra obtenerse un equilibrio y participación de los tres poderes y la sociedad, logrando un control e imparcialidad en el procedimiento de elección. Además se considera necesario una mayoría calificada simple, de dos terceras partes de los presentes, siguiendo la línea del resto de los artículos constitucionales donde el Congreso de la Unión interviene en el nombramiento de altos funcionarios, como los son el artículo 41 fracción para el caso del Instituto Federal Electoral y el 99 para el caso de el Tribunal Electoral.

las siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- b) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación.
- c) Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- e) Haber residido en el país durante los cuatro años anteriores al día de la designación;
- f) No haber tenido un cargo de elección popular, ni haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal o estatal, ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, por lo menos cuatro años previos al día de su nombramiento.
- g) No haber tenido un cargo de dirigencia partidista nacional, estatal o municipal.
- h) Haberse desempeñado notablemente en tareas que denoten su compromiso y conocimiento y que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes

profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.¹⁸²

- i) Que cuente con la recomendación de un colegio profesional o alguna institución académica reconocida.

Con estos requisitos que parecieran un tanto estrictos se pretende cerrar las puertas a los funcionarios incompetentes con la actuación típica burocrática parcial y comprometida con partidos políticos o sectores de poder, es decir, se busca que sólo aquellos ciudadanos notables por su actuación en actividades de esta índole, con los conocimientos abundantes en el tema y reconocidos por su objetividad y honorabilidad, puedan ser candidatos a ser elegidos como miembros del Órgano multicitado que se propone crear para llevar a cabo el juicio político.

Con respecto a la duración del encargo de los miembros elegidos, se propone una duración de 6 años; dicho periodo no deberá comenzar igual que el periodo del Presidente de la República ni que el de las legislaturas del Congreso de la Unión; además que su designación y remoción sea escalonada y estén dotados de inamovilidad para evitar que por alianzas partidistas y por la incomodidad que represente a algunos sectores de poder público, sean removidos.

Aunado a lo anterior, se considera necesario que ninguna persona que haya sido Magistrado de esta institución podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino. Además, cada

¹⁸² Estas cualidades, habilidades o características fueron tomadas de la impuestas por la Constitución Federal a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por tratarse de personas especializadas en actividad jurisdiccional y en las impuestas por la Ley de Transparencia de Información Pública del Estado de Jalisco al Consejero Presidente, por tratarse de un órgano constitucional público y autónomo, que ejerce funciones jurisdiccionales al resolver los recursos de revisión, y cuyas resoluciones son obligatorias y vinculantes.

tres años el Pleno del Tribunal elegirá de entre sus miembros al Presidente, mismo que no podrá ser reelecto, para evitar arraigamientos innecesarios en el cargo.

Tal y como se ha mencionado, otra de las características de un Órgano Constitucionalmente Autónomo es la autonomía presupuestaria, por lo tanto, habrá de otorgársele un presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus facultades. Así se propone, que sea el mismo Órgano quien elabore su proyecto de presupuesto basado en los programas operativos anuales y proyectos planeados y lo entregue al Poder Ejecutivo quien después de revisarlo lo propondrá al Congreso de la Unión para su aprobación.

Es posible caer en el cuestionamiento de si el costo que generará la institución al erario público será mayor al beneficio que pueda conllevar, sin embargo, se propone que el presupuesto a otorgarle sea el suficiente para permitir la realización de sus funciones, con austeridad en el desempeño en el caso de los sueldos de los funcionarios, aunque acordes a sus responsabilidades. Se plantea tenga una estructura administrativa, técnica y de capacitación para poder cumplir con sus atribuciones, pero siempre con el principio de austeridad.

El beneficio de apostarle a un Órgano de esta índole se vislumbra muy atractivo ya que, además de contar con la especialización e imparcialidad necesaria para calificar y juzgar la responsabilidad política de nuestros altos mandos, velando así el actuar políticamente responsable de los mismos, dotando a los gobernados de la certeza jurídica de que se

juzgará e investigará objetiva e imparcialmente; se tornará como una institución preventiva que capacitará no sólo a los servidores públicos de alto rango sino en general a los funcionarios federales en la correcta actuación política y gobernabilidad ética.

Ahora bien, una vez especificadas las características de los miembros del Órgano es indispensable señalar las funciones y competencia de la propia Entidad, que estarán contenidas en la ley reglamentaria en comento. Dichas atribuciones prácticamente están implícitas en la naturaleza de la entidad. Por lo tanto dichas funciones serán:

- a) Conocer de las denuncias de juicio político y llevar a cabo dicho procedimiento.
- b) Emitir resolución del juicio político, misma que será de naturaleza vinculante, definitiva e inatacable.
- c) Sancionar al servidor público de conformidad a la resolución, mediante la destitución e inhabilitación del mismo.
- d) Interponer denuncia penal ante las autoridades competentes en el caso que después de las investigaciones derivadas del juicio político considerara que el servidor público acusado tuviere responsabilidad penal alguna.
- e) Promover la cultura de la responsabilidad política y ética gubernamental, tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos, mediante la exaltación de conductas éticas y la organización de foros, seminarios e investigaciones al respecto.
- f) Emitir criterios y lineamientos en materia de responsabilidad política.
- g) Elaborar su proyecto de presupuesto anual.

- h) Presentar un informe anual de actividades a los poderes de la Unión.
- i) Someterse a las leyes y principios de transparencia y rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

1. El principio de división de poderes, es fundamental para lograr el Estado de derecho y la democracia, sin embargo, es fundamental considerar que éste tiene que adaptarse a la realidad sociopolítica actual que ha venido conformándose más compleja, por tanto, la división de poderes ha de significar una relación de coordinación y colaboración entre los distintos poderes del Estado para crear pesos y contrapesos, y no una relación estricta de subordinación entre unos y otros.
2. Como consecuencia del dinamismo político de los distintos poderes, existen tareas fundamentales en el Estado que por su importancia y especialización no deben ser encomendadas a los poderes tradicionales, si no que habrán de ser facultad de los Órganos Constitucionales Autónomos que dotan al país de equilibrio constitucional y eficacia gubernamental y tienen como características fundamentales la configuración inmediata por la Constitución; esencialidad; participación en la dirección política del Estado; y que cuentan con paridad de rango y relaciones de coordinación respecto de otros órganos.
3. Neutralidad política, especialización técnica y legitimidad, son las razones que justifican la creación de un Órgano Constitucional Autónomo, por tanto, para el caso que se propone de crear un órgano de esta índole para

llevar a cabo el juicio político, su justificación es clara ya que a diferencia del Congreso de la Unión, se lograría la imparcialidad política, se establecería un perfil de funcionarios logrando su especialización y una forma conjunta de varios poderes y sociedad para elegir sus miembros dotando así al órgano de legitimidad.

4. Para lograr la verdadera autonomía el Órgano, debe estar dotado de autonomía orgánica, autonomía presupuestal, de un régimen bien delimitado de los funcionarios donde se establezca el perfil, la forma de elegirlos, su duración, además habrá de ser colegiado para garantizar la toma de decisiones responsables.

CAPÍTULO V
PROPUESTAS DE REFORMAS

Después de analizar la figura del juicio político, su importancia en la actualidad, su procedimiento, regulación, la ineficacia de dicha figura, el Órgano que lo lleva a cabo y la parcialidad de éste, se estudió la posibilidad de crear un Órgano Constitucional Autónomo especializado en esta materia.

En este sentido, se considera que este es un momento histórico adecuado para crear dicho Órgano y hacer un replanteamiento de la figura constitucional en comento, ya que ante el incremento de la pluralidad política en nuestro país, las instituciones pueden fortalecerse sin ser saboteadas. Esto se debe a que la pluralidad significa la inclusión de actores interesados en generar un organismo autónomo poderoso y especializado¹⁸³, para un tema fundamental como es la regulación de la actuación de los servidores públicos de alto rango.

Los miembros de dicho Órgano serán personas especializadas además de ser ciudadanos ajenos a la burocracia tradicional, es decir, se tiene como característica que dichos miembros no hayan tenido un cargo de elección popular, dirigencia partidista o un cargo de alto rango, esto para evitar los intereses partidistas y lograr la participación ciudadana y la inclusión de toda la sociedad a través de convocatorias.

De esta forma, la inclusión de múltiples ojos externos, servirá para impulsar al Órgano a cumplir su mandato y

¹⁸³ ACKERMAN, John M, *Op. Cit*, p. 37.

mantener el apego al interés público, ya que cuando cada acción es observada por la sociedad civil en general es mucho más difícil que un organismo y sus empleados, persigan agendas particularistas, además que estimula un desempeño dinámico por parte del organismo, ya que cuestionan los típicos patrones burocráticos de estancamiento institucional. Además de lo anterior, la participación de la sociedad mejora la legitimidad de los organismos ante los ojos de la población y permite a la sociedad conocer su funcionamiento interno y las razones de sus acciones.¹⁸⁴

Por lo tanto, se propone una reforma constitucional que de nacimiento al **Tribunal Federal de Justicia y Responsabilidad Política**, como Órgano Constitucional Autónomo para llevar a cabo el procedimiento de juicio político, así como la creación de una ley reglamentaria en la materia denominada **Ley Federal de Responsabilidad Política para los Servidores Públicos de Alto Rango**.

A. REFORMA CONSTITUCIONAL

Continuando con lo mencionado en el párrafo inmediato anterior, se propone una reforma constitucional que se desarrolla en los siguientes párrafos.

En primera instancia, se propone una reforma al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo menciona Ileana Moreno, donde se haga mención a los órganos autónomos, reconociendo que son entes a través de

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 38.

los cuales el Estado ejerce su poder, lo que significaría mayor uniformidad en el sistema jurídico.¹⁸⁵

En este sentido ya existe una propuesta, presentada como iniciativa por el grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados el 29 de septiembre del 2004, misma que dice lo siguiente:

"El Supremo Poder de la Federación se integrará por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las funciones que esta Constitución no conceda expresamente a favor suyo, serán ejercidas por los órganos constitucionales autónomos establecidos por esta Constitución en los términos de la ley respectiva"

De esta forma se dotaría al sistema de coherencia con respecto a los órganos constitucionales autónomos existentes, que son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el Tribunal Superior de Justicia y Responsabilidad Política que se incluiría en la Constitución de conformidad a la propuesta aquí presentada.

Derivado del análisis realizado sobre la inclusión del Presidente de la República como sujeto a juicio político, se tiene que habrá de reformarse el párrafo segundo del artículo 108, para quedar como sigue:

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común en el ámbito penal, y cuando en la realización de sus funciones cometa con sus actos u omisiones violaciones graves a esta Constitución, a las leyes federales o atente contra los derechos fundamentales.

Como segundo punto se propone una reforma al artículo 109 constitucional, para quedar de la siguiente forma:

¹⁸⁵ MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Op. Cit.*, p. 21.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones **cometan con sus actos u omisiones violaciones graves a esta Constitución, a las leyes federales, atenten contra los derechos fundamentales así como por el manejo indebido de recursos federales.**

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo en sus fracciones II y III. **Con respecto a la fracción I, cualquier persona física o moral con nacionalidad mexicana, mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Tribunal Federal de Justicia y Responsabilidad Política.**

Consecuentemente el artículo 110 constitucional deberá ser reformado, para quedar como se propone a continuación:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de 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 General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones 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.

El Tribunal Federal de Justicia y Responsabilidad Política será un Órgano Público Autónomo que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. No se encontrará subordinado a ninguna autoridad para los efectos de sus resoluciones y éstas serán de naturaleza vinculante, definitivas e inatacables.

El Tribunal Federal de Justicia y Responsabilidad Política, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos suficientes para cumplir con sus funciones. El Pleno será su órgano superior de dirección y se integrará por un Magistrado Presidente y seis Magistrados ciudadanos; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional.

El Magistrado Presidente y los Magistrados ciudadanos durarán en su cargo seis años que no coincidirán con el periodo del Titular del Ejecutivo ni de las legislaturas del Poder Legislativo, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

El Congreso de la Unión realizará una convocatoria a la sociedad y de la lista de participantes inscritos que cumplan con los requisitos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación propondrá tres para ser Magistrados del Tribunal, el Titular del Poder Ejecutivo propondrá dos, y la Cámara de Diputados los últimos dos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados de este Tribunal no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

La retribución que perciban será determinada de conformidad a las funciones que realizan.

El Magistrado Presidente presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso debiendo además estar presente el Presidente de la República y los miembros de la Suprema Corte de Justicia, en los términos que disponga la ley.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de cinco de los siete Magistrados, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones del Pleno del Tribunal son inatacables.

Considero importante reformar el primer párrafo del artículo 114, para quedar como sigue:

"Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de los 3 años siguientes. Las sanciones correspondientes se aplicarán en el momento de la resolución del Tribunal Federal de Justicia y Responsabilidad Política. El procedimiento aquí señalado nunca rebasará el término de 50 días hábiles.

..."

Lo anterior es importante ya que un servidor público de alto rango por lo general tiene una carrera política donde después de un cargo generalmente irá a otro de igual o mayor jerarquía, por tanto, si incluso puede interponerse el juicio político varios años después de terminado un encargo, podrá

destituírsele del nuevo encargo que tenga o inhabilitarlo para que pueda desempeñar nuevos encargos.

Aunado a las reformas anteriores que son las reformas principales, habrán de agregarse fracciones dentro de los artículos que establecen las facultades del Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados y la de Senadores, la facultad de realizar la convocatoria, proponer a los Magistrados para este Tribunal que se crea y la de designarlos según corresponda.

B. REFORMA DE LA LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA

En primer término deberá suprimirse el capítulo I y II del Título Segundo "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia" en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el resto de artículos que hagan referencia a dicho apartado.

Aunado a lo anterior, deberá elaborarse la ley reglamentaria que se propone sea denominada "**Ley Federal de Responsabilidad Política de los Servidores Públicos de Alto Rango.**"

Esta ley deberá tratar ampliamente y con una técnica legislativa y jurídica adecuada, para que dote de certeza jurídica al procedimiento, las características que deberán cumplir los Magistrados, el funcionamiento del Órgano y sus atribuciones, las causales de juicio político, el proceso a seguir para llevar a cabo el juicio político y las sanciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para lograr un verdadero Estado de Derecho en un Estado Democrático, es indispensable contar con un sistema de Responsabilidades de los servidores públicos que sea eficiente y que pueda llevarse a cabo de manera objetiva y con la certeza jurídica que serán sancionados aquellos funcionarios que hubieren actuado irresponsablemente.

SEGUNDA. De entre los distintos tipos de responsabilidades que existen, juega un papel fundamental la responsabilidad política de los servidores públicos de alto rango, pues son ellos quienes tienen en sus manos la conducción de nuestro país, quienes toman y ejecutan las decisiones importantes para el Estado y quienes encabezan los órganos e instituciones principales de gobierno y además de ser representantes de la voluntad colectiva. Es decir, el correcto actuar de dichos funcionarios al ejercer sus funciones es trascendental, por tanto, es indispensable contar con un mecanismo de imputación de responsabilidades adecuado, en caso de existir alguna falta en su desempeño.

TERCERA. En virtud de lo anterior, en nuestro país siguiendo el modelo estadounidense de exigencia de responsabilidad a los altos funcionarios denominado *impeachment*, se estableció en nuestra Constitución el juicio político como un procedimiento sui generis de tipo político-jurisdiccional para juzgar y sancionar a los servidores públicos de alto rango que actuaran políticamente irresponsable en el ejercicio de su encargo. Aunado a lo anterior, y a manera de control y contrapeso constitucional se dota a los servidores públicos aquí señalados

de inmunidad constitucional. Inmunidad que tiene dos vertientes, la penal y la política, muy distintas entre sí, pues la primera es el fin de otro procedimiento denominado declaración de procedencia, y la segunda que es la que compete al juicio político. Así la inmunidad política no es impunidad, sino que es una protección que se otorga a los altos funcionarios buscando permitirles el ejercicio de las funciones, libres de todo procedimiento innecesario, así como también el asegurar la independencia en el ejercicio de sus funciones, en razón del cargo que desempeña la persona, lo cual implica que no podrá imputárseles ni sancionárseles políticamente sino mediante el procedimiento del juicio político. Así se tiene, que el hecho de quitar la inmunidad política mediante el juicio político es uno de los efectos de este, pero la finalidad es sancionar al funcionario destituyéndolo y/o inhabilitándolo para realizar cualquier encargo en la administración pública.

CUARTA. Sabemos que se ha dotado constitucionalmente al Poder Legislativo como órgano encargado de llevar a cabo el juicio político por ser precisamente ellos los representantes de la voluntad del pueblo, es decir, se ha visto a dicho poder como el factor de control político, sin embargo, a lo largo de la historia de nuestro país se ha demostrado, que al interior del Congreso de la Unión existen distintos tipos de ideologías e intereses políticos y que sus integrantes muchas veces actúan de conformidad a dichos intereses o incluso a favor de sus intereses personales, en lugar de buscar siempre el bien común y lo mejor para los intereses de la sociedad y el Estado. Así el juicio político se ha convertido en un procedimiento anacrónico que no puede llevarse a cabo objetivamente pues se

utiliza para desprestigiar a los opositores políticos o para realizar negociaciones.

QUINTA. Si a lo anterior sumamos que los miembros del Congreso de la Unión no son personas capacitadas para llevar a cabo procesos jurisdiccionales y no cuentan con las características indispensables como lo son la independencia, imparcialidad, objetividad, conocimiento jurídico sobre la materia, nos encontramos ante la dificultad de que el juicio político no podrá llevarse a cabo, pues bajo estas condiciones será difícil que se sancione políticamente a un funcionario por cometer actos corruptos, que atropellen y afecten a nuestro Estado, por más obvios y evidentes que parezcan.

SEXTA. Después de realizar el análisis y estudio jurídico y fáctico, del que se desprende que el Congreso de la Unión no es el órgano adecuado para realizar el juicio político ya que no cuenta con las características esenciales para llevar a cabo un procedimiento de índole político-jurisdiccional y que aunado a ese aspecto se tiene un procedimiento y regulación del mismo impreciso, parece indispensable para lograr la eficacia de la figura constitucional del juicio político modificar los impedimentos que se mencionan en este punto.

SÉPTIMA. Así es necesario un replanteamiento del poder donde dicho principio sea concebido desde una perspectiva menos rígida, creando un verdadero equilibrio entre poderes y distribuyendo las funciones de manera tal, que existan controles y contrapesos más efectivos. Por tanto, es indispensable reconocer que el principio de división de poderes no es rígido sino que se adapta a la realidad sociopolítica

actual y que existen otros actores que pueden ejercer influencia en la toma de decisiones; así como ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos.

OCTAVA. Ante la imperante necesidad de lograr la efectividad del juicio político, se estudia y propone la creación de un Órgano Constitucional Autónomo, ya que al ser una Entidad que no pertenece a ningún poder en especial, lograría bajo una adecuada regulación, la independencia necesaria para llevar a cabo el juicio político con imparcialidad y certeza de objetividad, así como un equilibrio constitucional y político ya que se constituye como un contrapeso eficiente, pues produce mecanismos de control constitucional además de promover la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales. De esta forma se lograría la neutralidad política y especialización técnica, fundamentos para crear un Órgano de esta índole.

NOVENA. De esta forma un Órgano Constitucional Autónomo, implica que estará dotado de autonomía orgánica, personalidad jurídica, autonomía presupuestal, podrá establecerse el perfil y características de los miembros del Órgano, que entre otras deberán ser especialización en la materia y sobre todo que sean personas honorables reconocidas por su labor independiente a cualquier fuerza partidista y su gran peso ético y moral para así dotar de certeza jurídica al procedimiento.

DÉCIMA. Así, con el establecimiento del Órgano Constitucional Autónomo; la delimitación de sus características y funciones entre las que además de llevar el juicio político tendrá la de

promover la cultura de la responsabilidad política y ética gubernamental tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos mediante la realización de foros, seminarios y capacitaciones; la especificación del perfil de los miembros que lo integran así como la forma de elegirlos; la adecuada regulación constitucional; la creación de una ley reglamentaria que regule el procedimiento; la creación de un procedimiento con certeza jurídica capaz de ser llevado a cabo con objetividad, imparcialidad y de forma expedita; se vislumbra un escenario totalmente distinto y un sistema de responsabilidad política efectivo, que brindará a los gobernados la tranquilidad y certeza de que los funcionarios de alto rango que actúen políticamente irresponsable serán juzgados y sancionados según corresponda por personas capacitadas para ello.

DÉCIMA PRIMERA. Por tanto, a través de la investigación realizada se logra apreciar la gran problemática que en materia de responsabilidad política que enfrenta no sólo el sistema jurídico del Estado Mexicano sino la realidad social de nuestro país que urge e insta con mayor frecuencia a los gobernantes a poner remedio a dicha situación.

Aunado a lo anterior, derivado de la presente investigación, la que suscribe presenta una alternativa que desde su percepción después del análisis y el estudio realizado, soluciona de mejor manera la problemática expuesta.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACKERMAN, John M., *Organismos Autónomos Democracia, El Caso México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM Siglo Veintiuno Editores, 2000.
2. ARMAGNAGUE, John, *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2004.
4. BÁTIZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford, 1999.
5. BÉJAR RIVERA, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, México, [s.e.], 2006.
6. BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1999.
7. CABALLERO OCHOA, José Luis, *Órganos Constitucionales Autónomos: más allá de la división de poderes*, [s.e.], www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf. Fecha de consulta febrero 2008.
8. CARBONELL, Miguel, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, www.bibliojuridica.org/libroslibro.htm?l=2295. Fecha de consulta: 2 de abril de 2008.
9. CASTRO ESTRADA, Álvaro, Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del estado a la Constitución mexicana, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/cl/cl9.htm. Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2006.
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, JUNDM, 2006.

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
12. DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, México, [s.p.i]
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, tercera edición, México, Porrúa, 1999.
14. Diccionario Jurídico Mexicano de la UNAM.
15. ESCUDERO ÁLVAREZ, Hiram, *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la seguridad Pública*, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr16.pdf. Fecha de consulta: 02 de mayo de 2007.
16. ESPARZA FRAUSTO, Abelardo, *Cuadernos de la Judicatura. El juicio político*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1758>. Fecha de consulta: 08 de enero 2007.
17. FIX ZAMUDIO Héctor, *Justicia Constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.
18. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 2005.
19. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la Defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2004.
20. GIL RENDON, Raymundo, *Derecho Procesal Constitucional*, México, Fundap, 2004.
21. GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro*, México, Universidad Autónoma de México, 1998.
22. GONZALEZ URIBE, Héctor, *Teoría general el derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995.

23. GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 2001.
24. HARO BÉLCHEZ, Guillermo y otros, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Vinculación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado con el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, [s.p.i].
25. HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *El Derecho de la Función Pública*, México, Ecasa, 1993.
26. LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *El derecho de la política*, Tercera edición; México, Porrúa, 2000.
27. Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.
28. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
29. MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de derecho Administrativo*, Buenos Aires, Perrot, 1974.
30. MÁRQUEZ, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, México, Porrúa, 2002.
31. MORALES-PAULÍN, Calos A, *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002.
32. MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos Constitucionales Autónomos en el Sistema Jurídico Mexicano*, Porrúa, México, 2005.
33. PACHECO PULIDO, Guillermo, *Juicio Político, declaración de procedencia y responsabilidad administrativa*, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1998.
34. SABINE, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de cultura económica, 2000.
35. SALGADO LEDESMA, Eréndida, *Poderes en conflicto*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004.

36. SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Porrúa, 2007.
37. Suprema Corte de Justicia, *El Fuero*, Serie Grandes temas del Constitucional Mexicano, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
38. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1991.
39. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Vigésima Edición, México, Porrúa, 1997.
40. TOINET, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
41. VALDÉS, Clemente S., *El Juicio Político, La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Ediciones Coyoacán, 2000.