BUAP

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y

CIENCIAS SOCIALES

EL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO COMO MECANISMO PARA CONTROLAR LOS ACTOS DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE PRIMER NIVEL

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENER EL TITULO DE:

ABOGADO NOTARIO Y ACTUARIO

PRESENTA:

CLAUDIA ROSAS GUTIÉRREZ

ASESORA DE CONTENIDO: DRA. LIDIA AGUILAR BALDERAS

ASESOR METODOLÓGICO: DR. JOSÉ LUIS PÉREZ BECERRA

PUEBLA, PUEBLA MAYO 2016

CAPÍTULO 1

DIVISIÓN DE PODERES

1.1Principios y significados de la separación del poder público 4

1.2 Antecedentes de la división de poderes 6

1.3 La teoría de Montesquieu (separación de poderes) 8

1.4 La división de poderes en la actualidad 13

1.5 Los poderes de la unión en México (legislativo, ejecutivo y judicial) 14

CAPÍTULO 2

CONGRESO DE LA UNIÓN

2.1 Antecedentes 21

2.2 Concepto de Congreso de la Unión 24

2.3 Período de sesiones del Congreso de la Unión 26

2.4 Facultades del Congreso de la Unión 28

2.5 Cámara de Diputados 34

2.5.1 Concepto de diputado 35

2.5.2 Elección de diputados 38

2.5.3 Facultades de la Cámara de Diputados 41

2.5.4 Comisiones de la Cámara de Diputados 45

2.6 Cámara de Senadores 48

2.6.1 Concepto de senador 48

2.6.2 Elección de senadores 49

2.6.3 Facultades de la Cámara de Senadores 50

2.6.4 Comisiones de la Cámara de Senadores 53

CAPÍTULO 3

SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Concepto de servidor público 57

3.2 Análisis del régimen jurídico de los servidores públicos 58

3.3 Tipos de responsabilidades jurídicas del servidor público 60

3.3.1 Responsabilidad política 60

3.3.2 Responsabilidad penal 61

3.3.3 Responsabilidad administrativa 64

3.3.4 Responsabilidad civil 65

CAPÍTULO 4

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL JUIO POLÍTICO EN MÉXICO

4.1 Constitución de Cádiz de 1812, juicio de residencia 67

4.2 Constitución de Apatzingán o Decreto para la Libertad de la América Mexicana 68

4.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 69

4.4 La Constitución de las Siete Leyes de 1835 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843 69

4.5 La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 70

4.6 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 72

4.7 Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos 73

CAPÍTULO 5

EL JUICIO POLÍTICO

5.1 Concepto y objeto del juicio político 75

5.2 Características del juicio político 78

5.3 Naturaleza jurídica del juicio político 81

5.4 Diferencia entre juicio político y declaración de procedencia 82

5.5 Sujeto de juicio político 85

5.6 Causales de juicio político 86

5.7 Procedimiento del juicio político 87

5.7.1 Procedimiento ante la Cámara de Diputados 90
5.7.2 Procedimiento ante la Cámara de Senadores 91
5.8 Procedimiento para la declaración de procedencia 92
5.9 Clases de sanciones en el juicio político 93
5.10 Carácter definitivo de las declaraciones y resoluciones en el juicio Político 97
5.11 Carácter de las resoluciones en el juicio político 98
5.12 Plazo para exigir la responsabilidad política 99
5.13 Análisis crítico-jurídico del marco legal del juicio político 100
5.14 Casos de juicios políticos contemporáneos en México 102

Conclusión 112
Propuesta 114
Bibliografía 115

CAPÍTULO 1

DIVISIÓN DE PODERES

1.1 PRINCIPIOS Y SIGNIFICADOS DE LA SEPARACIÓN DEL PODER PÚBLICO

La separación o división de poderes no es un principio doctrinario, ni un concepto jurídico que nació de la nada; sino que es una institución jurídica y política que ha perdurado en la historia de las sociedades. Esta teoría tiene el propósito de evitar la concentración de la autoridad en un solo órgano o poder, que llevaría al despotismo.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. La idea de dividir las funciones del Estado surge en Grecia, en primer término, como una forma de delegar ciertas actividades, como indicaba Aristóteles en su obra *La Política*, en donde expresaba que las funciones del Estado debían dividirse para el buen funcionamiento de la *Polis*.

En cambio, Polibio durante la República de Roma manifestó que el poder político se encontraba equilibrado por la distribución de funciones: el consulado representaba la forma de gobierno monárquico; el senado la aristocracia y la democracia con la participación ciudadana y los tribunos de la plebe.

Lo que escribieron y expresaron estos dos pensadores antiguos teniendo las limitaciones de la época, fue fundamental porque contribuyeron con sus aportaciones a la moderna teoría de la división de poderes. Más tarde en el siglo XVII tuvieron lugar dos hechos relevantes que impactaron y se relacionaron con la división o separaciones de poderes:

- Al producirse la decapitación de Carlos I de Inglaterra en 1649 con motivo del triunfo de la rebelión que encabezó Oliverio Cromwell, éste expidió el documento denominado *Instrument of Govermente* en el que se estableció un principio de división de poderes originando con ello el nacimiento de una monarquía parlamentaria distribuyendo las funciones así: el poder ejecutivo a cargo del rey,

el poder legislativo depositado en un parlamento y el judicial representado por la Corte Inglesa.

El pensador inglés John Lock, con la publicación del Ensayo sobre el gobierno civil donde expresó una teoría sobre la separación de las funciones públicas. Éste pensador reconoció únicamente dos poderes: el poder legislativo que residía en un parlamento encargado de hacer leyes; el poder ejecutivo con facultades de atender las necesidades del interior del Estado, además, de vigilar por la exacta aplicación de las leyes y agregó un poder federativo, dependiente del ejecutivo, encargado de declarar la guerra y concertar la paz, hacer alianzas, enviar y recibir embajadas. El poder judicial no fue reconocido como un poder, porque lo consideraba una actividad implícita del poder ejecutivo aunque fuera una función realizada por los jueces. Con el surgimiento del Estado moderno apareció la división o separación de poderes como una necesidad de limitarlo, para evitar el abuso de éste, Montesquieu fue quien señaló la necesidad de este principio como garante de la seguridad jurídica, quien afirmó la existencia de tres poderes en su obra *Del espíritu de las leyes* al decir:

> "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o magistrado del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último poder judicial."[1]

Fue en Estados Unidos que la teoría de Montesquieu se transformó en letra jurídica al plasmarse en la Constitución de 1787, donde se organizó la autoridad estatal con un esquema de separación de poderes, sometió a estos a un control recíproco, facultó la administración de justicia el rango de poder estatal, elevó el principio de la supremacía de la Constitución y para que hubiera certeza creó el procedimiento de control judicial de la constitucionalidad. A partir de la Constitución de Estados Unidos de 1787 sobre la división de poderes, fue adoptada en sus constituciones por estados europeos y latinoamericanos. Finalmente, en México se adoptó esta teoría de la separación o división de poderes en las constituciones derogadas de 1824, 1857 y la vigente de 1917 ha

[1] MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 18ª ed., trad. Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 2010, p. 145.

consagrado este principio, aunque con algunas variantes como consecuencia del contexto histórico-jurídico que ha caracterizado a México a lo largo de su historia.

El principio de separación o división de poderes se justifica por la tendencia de los regímenes democráticos hacia el aseguramiento y la preservación de la libertad de los gobernados, en aquellos aspectos en que su ejercicio sea socialmente permisible.

1.2 ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE PODERES

La separación o división de poderes es en la política una de las teorías más importantes y adoptadas a nivel mundial en los últimos tiempos. Consiste en que la autoridad pública se distribuya entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, con la finalidad que cada uno ejerza de forma limitada sus funciones.

Desde la antigüedad los pensadores clásicos ya se preocupaban por la división del poder haciendo mención de ello en sus obras y posteriormente determinantes en la vida política. Tal es el caso de Aristóteles (384-322 a. C) filósofo y científico griego que en su obra denominada *La Política* expuso:

> "En todo Estado hay tres elementos en que todo legislador cuidadoso debe ocuparse. El primero de estos elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de los magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de ser nombrados debe fijarse; y tercero, el poder judicial."[2]

Posteriormente ideas semejantes propuso Polibio (200-168 a.C.) historiador y político griego, que durante la época de la República Romana se refirió a la organización gubernativa y asevero:

> "El gobierno de la República Romana esta refundido en tres cuerpos, y en todos los tres están bien equilibrados y bien distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico. Y con razón; pues si atendemos a la potestad de cónsules, se dirá que es absolutamente monárquico y real; si a la autoridad del Senado, parecerá aristocrático; y si al poder de pueblo, se juzgará que es Estado popular."[3]

---

[2] ARISTÓTELES, *La política*, 26ª ed., trad. Amelia Testas Bastarrechea, México, Gernika, 2001, p. 274.

[3] POLIBIO, *Historia universal durante la república romana*, España, Orbis, 2008, tomo II, capítulo VI, p. 7.

Por eso Polibio es considerado uno de los historiadores más importantes de su época, que trató de explicar la imponente hegemonía romana en Grecia, mostrando como se encadenan los sucesos políticos y militares acontecidos en todos los rincones de este ámbito geográfico.

Al continuar con el origen de la teoría de la división de poderes el politólogo del Renacimiento, el italiano Nicolás Maquiavelo (l469-1527) filósofo, diplomático, político y escritor que se inclinaba por una separación de poderes como resultado de los tres modelos de gobierno como son la monarquía, la aristocracia y la democracia; postulaba en sus tratados de doctrina política lo siguiente:

> ”Sostenía que si un Estado adoptase excluyentemente alguna de esas tres formas, su gobierno sería inestable o de poca duración, pero que, en cambio, sí se combinaran hábil e inteligentemente se lograría la permanencia gubernativa y se evitarías las crisis políticas que en muchas ocasiones desembocan en luchas fratricidas.”[4]

Para Nicolás Maquiavelo el mejor régimen de gobierno es una república bien organizada, en donde se logre dar participación a los dos partidos de la comunidad para contener el conflicto dentro de la esfera pública y dispone de las instituciones necesarias para canalizarlo, sin las cuales la república se desarmaría. Maquiavelo es considerado como uno de los teóricos políticos más notables del renacimiento pues con su aporte se abre camino a la modernidad en su concepción política y la restructuración social.

Más tarde en el siglo XVII con la creación del Estado moderno, surge la necesidad de limitar el poder de los gobernantes y frenar los abusos de estos. Tomando como referencia los principios anteriores, despertó el interés en el inglés John Locke (1632-1704) pensador filosófico, político, diplomático, teólogo, y economista retomó la teoría de la división de poderes, tomando como base de su obra el gobierno inglés, quien manifestó en su Ensayo de un gobierno civil que:

> “Para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder.”[5]

---

[4] MAQUIAVELO, Nicolás. *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*, 26ª edición, trad. Ana Martínez de Aracón, Madrid, Alianza, 2015, p.11.

[5] CARBONELL, Miguel. *Constitución y fuentes del derecho en México*, 4ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 34.

John Locke afirmaba que para el ejercicio del poder era indispensable dividir al Estado en cuatro funciones: legislativa, administrativa, federativa y prerrogativa, las cuales deberían estar separadas por la tentación que representa el poder absoluto, para él no existía el poder judicial.

> "Pero sin duda, el pensador que profundizó en el tema de la división o separación de poderes , indiscutiblemente, fue Montesquieu, quién lo llevo a su máxima expresión en su obra Del espíritu de las leyes, en la cual, después de observar los vicios y predominios que existían en las instituciones parlamentarias de Francia, en comparación con las de Inglaterra, luchó por un equilibrio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, de acuerdo al contenido de sus atribuciones, de forma que se fijaran con claridad sus esferas de competencia; con esto, se evitarían interferencias de unas con otras, a fin de ejercer la soberanía en forma prudente."[6]

Actualmente esos razonamientos constituyen el fundamento de la teoría tripartita de la división de poderes del Estado mexicano, que se plasma en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3 LA TEÓRIA DE MONTESQUIEU (SEPARACIÓN DE PODERES)

El Barón de Montesquieu filósofo, ensayista y jurista francés del siglo XVIII, estableció en su obra más conocida "*Del espíritu de las leyes*" la teoría de la separación de poderes, que trascendió hasta la actualidad, siendo la base de muchas constituciones.

Montesquieu en su libro XI de su obra hace referencia a los diferentes significados que se han dado a la libertad política de la que goza el ciudadano, manifestándolo de esta manera:

> "Para unos significa la facilidad de deponer al mismo a quien ellos dieron un poder tiránico; para otros la facultad de elegir a quien han de obedecer; algunos llaman libertad al derecho de usar armas, que supone el de poder recurrir a la violencia; muchos entienden que es el privilegio de no ser gobernados más que por un hombre de su nación y por sus propias leyes. Hay quien une ese nombre a una determinada forma de gobierno, con exclusión de las otras. Cada uno llama libertad al gobierno que se ajusta más a sus costumbres o sus inclinaciones; pero es lo más frecuente que la pongan los pueblos en la república y no la vean en las monarquías, porque en aquélla no tienen siempre delante de los ojos los instrumentos de los males."[7]

---

[6] SANTILLAN Cadena Mauricio, *Derecho I*, 2ª ed., México, ST, 2008, p. 56.
[7] MONTESQUIEU, op. cit. Nota 1, p. 143.

Con estos significados impresionó los ánimos de la época y la vinculación que tiene con un gobierno republicano, en donde el pueblo goza de su derecho a la libertad, toda vez que es permitido por la práctica de la democracia. La libertad es un término que se ajusta más a los sistemas democráticos donde el ciudadano ejercita este derecho de acuerdo a las leyes que rigen en los gobiernos republicanos y no en los monárquicos, donde está es restringida. Así mismo señalaba que es necesario de un conjunto de leyes que garanticen al ciudadano sus derechos y obligaciones, para que él mismo pueda disfrutar de su libre albedrio sin temor a perderla. Es indispensable que la libertad política deba ser una garantía que el Estado otorgue a los ciudadanos, para que no abuse del poder la autoridad. Para ello Montesquieu dijo:

> "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe."[8]

Manifestando de esta manera que el único mecanismo para que no se pueda abusar del poder es frenar al poder con el mismo poder, a través de una constitución que proteja la libertad política de los ciudadanos y no sea vulnerada por los actos de autoridad, obligando al Estado a cumplir con el objetivo de garantizar el ejercicio de esta. Cuando el Estado tiene plasmada en su Constitución Política como objetivo directo la protección de la libertad política de los ciudadanos a través de principios dogmáticos, estos se reflejaran en la vida cotidiana de los ciudadanos y en el sistema de justicia del Estado. Montesquieu, indicaba que una Constitución además de salvaguardar la libertad política de los ciudadanos, debe contener la división del poder de un Estado, para establecer un equilibrio del mismo, para que el ciudadano pueda gozar de la libertad política y no sentirse vulnerado por él, para ello propuso en su obra la creación de tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial con sus respectivas competencias a lo cual decía:

> "El poder legislativo hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes, el poder ejecutivo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece La seguridad pública y precave las invasiones. El poder judicial castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares."[9]

---

[8] *Idem*.
[9] *Idem*.

Montesquieu planteaba desde un principio la división del poder con facultades específicas, para evitar que la autoridad investida de poder pudiera abusar del él y afectar la libertad política del ciudadano, así mismo cuestionaba qué pasaría si reunieran dos o más poderes en una sola persona o corporación, como se afectaría la libertad política, expresando lo siguiente :

> "La libertad puede verse afectada por el Estado cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos de forma tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo .Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del ejecutivo, el juez podría ser la fuerza de un opresor."[10]

De igual manera señalaba que no se debía reunir en una sola persona o magistratura el poder ejecutivo y legislativo, toda vez que podían crear leyes tiránicas, y debían establecerse límites a los individuos por el tiempo de permanencia como titulares de un poder, además de que los integrantes que conformaran el poder judicial debían salir del pueblo y desempeñar su labor por determinado tiempo. En cambio los otros dos poderes, el legislativo y ejecutivo, debían ser ocupados por magistrados permanentes, porque ninguno de los dos poderes se relaciona directamente con el pueblo. Así pues, hay ciertos casos en que el poder legislativo puede delegar facultades al ejecutivo, y no con ello se puede decir que un poder sé unificó en otro, como lo justificaba:

> "Si el poder legislativo le deja al ejecutivo la facultad de encarcelar a ciudadanos que pueden dar fianza de su conducta; ya no hay libertad, pero pueden ser encarcelados cuando son objeto de una acusación capital, porque en ese caso quedan sometidos a la ley y por consiguiente la libertad no padece. Si el poder legislativo se creyera en peligro por alguna conjuración contra el Estado, o por alguna inteligencia secreta con los enemigos exteriores, también podría permitirle al poder ejecutivo, por un tiempo limitado y breve, que hiciera detener a los ciudadanos sospechosos, los que perderían la libertad temporalmente para recuperarla y conservarla después, no dejando por lo tanto de ser hombres libres."[11]

Cuando alguno de los dos poderes se vea amenazado por actos de los ciudadanos, cuya conducta amerite privación de la libertad por considerarse delictiva, en estos casos la libertad no está siendo afectada, simplemente se está aplicando la ley y si la detención se hiciera sin fundamento, entonces, la libertad ha sido transgredida por el Estado. Sin embargo, el pueblo necesita estar representado en el poder por un ciudadano capacitado

---

[10] I*bidem*, p. 146.
[11] *Idem.*

que vele por los intereses de la masa popular, por ello es necesario que el poder legislativo se integre por diputados, los cuales sean individuos electos del mismo pueblo sin importar el tamaño de los Estados, para que realicen actos que el pueblo no puede hacer por su incapacidad de dialogar y llegar a consensos, a través de ellos se logran discutir varias cuestiones para beneficiar al pueblo. Para su elección podrán participar todos los ciudadanos, salvo aquellos que tengan una incapacidad legal para hacerlo. Además, proponía que este poder debería ser dividido en dos cámaras, una representada por la clase noble y la otra representada por individuos salidos del pueblo, con la finalidad de que todos los sectores de la población este representados y cada una vele por sus intereses como clase social. Por otra parte, es necesario establecer los tiempos de reunión del poder legislativo, los lapsos de recesos para que el ejecutivo no carezca de leyes o tenga demasiadas y como consecuencia se sature de trabajo.

En cambio el poder ejecutivo se debe confiar a un solo individuo por la magnitud de las decisiones que debe tomar, además justifica que este poder no podría funcionar correctamente por varios por la pluralidad de pensamientos que existe, destacándolo de la siguiente manera:

> "El poder ejecutivo debe estar representado por un monarca, por ser una función de gobierno que exige decisiones instantáneas y la actividad es ejercida mejor por uno que por varios. Si no hubiera monarca, el supremo poder ejecutor se confiara aun determinado número de personas pertenecientes al poder legislativo, daría como resultado la fusión de dos poderes, y como consecuencia la pérdida de la libertad."[12]

Sin embargo, proponía que era indispensable que los poderes tuvieran bien definido sus ámbitos de competencia para no interrumpir en el trabajo del otro y dejar que cada uno realice la labor que les han encomendado, por consiguiente decía: es cierto que el poder legislativo no debe tener la facultad de juzgar, toda vez que carece del conocimiento de la aplicación de la ley, ya que su función únicamente es la creación de la misma, sin embargo hay tres excepciones por las cuales el poder legislativo puede erigirse, como tribunal y juzgar toda vez que así lo amerita las circunstancias y las personas como lo decía Montesquieu en su ya antes mencionada obra:

> "El poder legislativo no debe tener el poder de juzgar, pero hay tres excepciones fundadas en el interés particular del que haya de ser juzgado:

[12] *Idem*.

> 1. Los grandes siempre están expuestos a la envidia, y si fueran juzgados por el pueblo correrían peligro, por ello es necesario, que lo nobles comparezcan, no ante tribunales ordinarios, sino ante la parte del poder formada por los nobles, para ser juzgados por sus iguales.
>
> 2. El poder legislativo debe constituirse en tribunal, porque su autoridad suprema puede moderar la ley en favor de la misma ley, dictando un fallo menos riguroso que ella.
>
> 3. Cuando algún ciudadano cometiera delito político contra el pueblo y los magistrados ordinarios no supieran como castigar. Para ello es necesario que la parte que representa al pueblo en el poder legislativo sea la que acuse ante el órgano que representa a los nobles para evitar las pasiones y los intereses."[13]

Finalmente Montesquieu señalaba que el poder ejecutivo no podía intervenir en las asambleas del poder legislativo ni participar en sus debates, por no tener la facultad para hacerlo, toda vez que el único derecho que tenía era el del veto sobre las disposiciones que emita el poder legislativo, por qué si llegará a participar esté perdería su autoridad frente al otro y viceversa.

El poder ejecutivo toma parte en la labor legislativa por su facultad de restricción o veto. Pero si el poder legislativo interviniera en las funciones del poder ejecutivo, este último perdería su autoridad. Este no forma parte del legislativo más que por su facultad de impedir, está incapacitado para entrar en el debate de las asambleas cuando se discutan las diversas cuestiones que surjan en los asuntos de gobierno.

Podemos concluir entonces que, Montesquieu fue un pensador que con su obra *Del el espíritu de las leyes* planteó en su época la necesidad apremiante de establecer una teoría de la separación o división de poderes con la finalidad de evitar el despotismo, en efecto, la medula de su pensamiento radica en el libro XI en los capítulos IV y VI. Además estableció las bases fundamentales para juzgar a los servidores públicos y no dejar impune las faltas cometidas por estos durante el ejercicio de sus funciones al frente de una institución gubernamental, como funcionarios públicos.

---

[13] *Ibidem*, p. 151.

1.4 LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA ACTUALIDAD

Hoy en día hablar de la división del poder nos remonta al clásico pensamiento de Montesquieu y su visión de cómo debía ejercitarse el mismo para evitar que los gobernantes abusaran del poder y violentaran los derechos de los gobernados.

> "Puede decirse que el principio de la división de poderes jamás ha recibido una aplicación práctica completa (que en ningún Estado ha existido una separación total de poderes), sino que siempre se ha realizado de modo flexible, como reflejo de las muchas excepciones que se han ido imponiendo diversas necesidades dentro del funcionamiento estatal".[14]

La teoría de la división o separación de poderes es un principio de los gobiernos democráticos, que se ve reflejado en la organización del Estado. Hoy en día dentro de la división de poderes, suelen distinguirse dos esferas, al interior de los poderes del Estado:

a) Una estructura sólida, formada por instituciones que se encuentra jurídicamente investidos de poder y una burocracia que ha desarrollado el mismo sistema.

Dentro de la primera esfera cabe destacar tres cuestiones:

1. El Estado social además de salvaguardar la libertad con la división de poderes busca equilibrar la igualdad en un mismo rango.

2. El principio de neutralidad no ha existido, con la división de las funciones públicas y el dominio de cierto poder sobre los otros ha propiciado el surgimiento de ciertas clases sociales y la estructuración de un sistema económico determinado.

3. Finalmente, el objetivo de la división de poderes es proteger la libertad y la igualdad que dependen de la existencia de los poderes del Estado.

b) Por aquellos partidos políticos que tratan de controlar las acciones del Estado o de orientarlas a un determinado sentido.

Por lo que hace a la segunda esfera, que consiste en la formación de partidos políticos y organizaciones de intereses, que es una característica del Estado moderno, también denominado Estado de partidos, las razones de expansión de éste fenómeno son:

[14] CARBONELL, Miguel, op. cit. nota 5, p. 33.

- Los partidos políticos han cobrado importancia por la divulgación de los derechos democráticos en las sociedades y la adopción del sufragio universal, que otorga el derecho de participar a los ciudadanos en un país democrático.
- Las sociedades actuales se encuentran organizadas, es decir, el individuo participa en la vida del Estado, dentro de organizaciones diversas, como los partidos políticos a través de los cuales el ciudadano puede vigilar el cumplimiento de las funciones del Estado.

El jurista Miguel Carbonell manifiesta que la transcendencia de los partidos políticos es tan grande actualmente que prácticamente, ha desaparecido la división entre ejecutivo y legislativo, que ahora son parte de la misma formación política, para establecerla entre mayoría y minoría, es decir, entre los partidos políticos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos políticos que pierden las elecciones, y en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores. Estos se encuentran interesados en que existan leyes que les favorezcan y les permitan sobrevivir en cada contienda electoral; para lograrlo es necesario su influencia en diputados y senadores pertenecientes a su formación política. Esto provoca una situación inconclusa de control sobre el sistema de partidos. En el nuevo contexto los Estados capitalistas, la superioridad de los partidos políticos sobre los pequeños se manifiesta a gran escala, toda vez que tiene mayores medios financieros y mejor manejo de los instrumentos de formación de la opinión pública en los medios de comunicación que les permite manipular toda la información a su favor en beneficio del partido político y su permanencia en el poder.

1.5 LOS PODERES DE LA UNIÓN EN MÉXICO (LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL)

México desde que nació a la vida independiente adoptó el sistema de gobierno republicano vigente a un, teniendo como fundamento la división o separación de poderes

que se contempla en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

> ”El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”[15]

En México, los poderes federales legislativo y ejecutivo están investidos de poder de mando, en donde el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. Y el judicial, carece de los atributos de aquellos: no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenido en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la convivencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema.

A continuación unas breves consideraciones de los Poderes Federales en México.

a) PODER LEGISLATIVO

El poder legislativo se deposita en un Congreso de la Unión, que es un organismo bicameral, cuya función consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material, así el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

> “El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.[16]

El Congreso de la Unión es un organismo constituido, para su existencia, con facultades y funcionamiento que se derivan de la ley fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con colaboración de las legislaturas de los Estados, esta atribución implica el ejercicio de un poder constituyente permanente.

---

[15] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 174ª ed., México, Porrúa, 2016, p. 116.
[16] *Ibídem*, p. 117.

El Congreso de la Unión es un organismo cuya tarea principal consiste en la creación de la ley, en cuya competencia constitucional abarca facultades que no se desarrollan en el ámbito legislativo, es decir, la Constitución otorga tres especies de facultades: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales cuyas funciones son ejercitables por las cámaras que lo componen. Estas tres atribuciones; la política-jurisdiccional es la menos dilatada, pues solo se desempeña en casos específicos y únicamente en relación con sus miembros individuales (diputados y senadores) y con los altos funcionarios de la federación.

b) PODER EJECUTIVO

En México este poder se deposita en un individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es elegido por los ciudadanos a través del voto libre, directo y secreto, para un cargo de seis años. Motivo por el cual nuestra ley fundamental da al ejecutivo el carácter de unipersonal, así el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.[17]

La función ejecutiva, consiste en un primer término, en ejecutar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Además de administrar los bienes y gobernar a las personas, lo que permite atender a los intereses de la población por medio de la prestación de servicios públicos. También su finalidad es la promulgación de una ley; que se manifiesta en actos materiales encaminados a imponer coactivamente el mandato contenido en un acto jurídico, concreto y obligatorio.

La radicación unipersonal del poder ejecutivo se basa en los principios que la aseguran y la situación de hegemonía que aquella y éstos demarcan convierte al presidente en una especie de jefe de Estado y representante del pueblo en un ámbito de orden interno e internacional.

[17] *Ibídem*, p. 153.

c) PODER JUDICIAL

En un Estado de Derecho la actividad judicial consiste en la resolución de controversias que se susciten entre los gobernados; entre estos y los órganos del Estado; y entre los mismos órganos del Estado, para ello el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

> "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes."[18]

Todas las controversias que se susciten se resolverán por medio de procedimientos que tienen como fin la emisión de una resolución por parte de los órganos creados específicamente para ello, mediante la aplicación e interpretación de la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo órgano que ejecuta la función judicial. Se integra por 11 ministros, quienes durarán en su cargo 15 años y son propuestos en terna al Senado por el Presidente de la República,

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estará integrada por 11 ministros, representada por un ministro presidente, durará en su cargo cuatro años; funcionará como órgano colegiado en pleno o salas. Tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes del mes de julio; un segundo período comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

La administración, vigilancia y disciplina de los órganos judiciales, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo de un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, tiene su fundamento en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es:

> "Un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que tiene a su a cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte

[18] *Ibídem*, p. 161.

> de Justicia de la Nación y del Tribunal electoral. Funciona en pleno o en comisiones. Además, ejerce sus atribuciones a través de Secretarías Ejecutivas, de órganos Auxiliares y de Direcciones Generales."[19]

Para que el Consejo de la Judicatura Federal funcione y realice su labor cuenta con cinco órganos auxiliares:

Instituto de la Judicatura Federal.

Visitaduría Judicial.

Contraloría del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Federal de la Defensoría Pública.

Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

El Consejo de la Judicatura federal se integra por siete consejeros, de los cuales uno es el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien también funge como tal del Consejo, los demás Consejeros, tres son elegidos por el pleno de la Corte, de entre los Jueces de Distrito y los Magistrado de Circuito; otros dos son designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los consejeros no representan a quien los han designado por lo tanto deben conducirse y funcionar con independencia e imparcialidad, estos duraran en su cargo cinco años a excepción del Presidente del Consejo, la sustitución de los mismos se hará de forma escalonada. Y no podrán ser nombrados para un siguiente período.

El poder judicial de la federación con los actos que realizan sus órganos, desarrolla dos funciones jurisdiccionales como son:

a) LA FUNCIÓN JUDICIAL

La finalidad de la función judicial que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en:

> "Es resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza sin perseguir ninguno de los objetivos, traduciéndose su ejercicio en los llamados juicios federales, esencialmente distintos del amparo, y que pueden ser civiles, penales y administrativos".[20]

---

[19] *Ibídem, p. 171.*

[20] BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, 2015, p. 817.

B) LA FUNCIÓN DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La finalidad de la función de control constitucional que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación es: "Se erige en mantenedor, protector y conservador del orden creado por la Constitución en los distintos casos que se presenten a su conocimiento."[21]

Esta función de protector de la Constitución se manifiesta a través de los siguientes recursos que prevé la misma:

- CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Son procedimientos de control de la regularidad de la Constitución, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que las partes en conflicto, dígase como ejemplo: La federación y un estado que señalado en el artículo 105 fracción I plantean la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita la invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado.

También se fundamenta en el artículo 105 fracción I que el objetivo del juicio consistirá en declarar la invalidez de una norma.

- ACCION DE INCOSTITUCIONALIDAD. Se promueve con el sólo interés general de preservar la Supremacía de la Constitución tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica, teniendo su fundamento en el artículo 105 fracción II. Es un procedimiento que faculta a una representación parlamentaria calificada, o al procurador General de la República, para plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no acordes con la Constitución.
- Cabe mencionar que al dictar sentencia donde exprese que una norma general es contraria a la Constitución es porque se han realizado los respectivos estudios sobre la controversia que se haya planteado.

[21] *Ibídem*, p. 820.

Finalmente la suprema corte de Justicia de la Nación con la facultad que le atribuye la constitución para salvaguardarla, debe dar solución conforme a la ley a los conflictos que estén dentro de su jurisdicción.

CAPÍTULO 2

CONGRESO DE LA UNIÓN

2.1 ANTECEDENTES

La actual estructura del Congreso de la Unión en su actividad legislativa, como poder encargado de la elaboración de las leyes tiene sus orígenes en los parlamentos medievales, así tenemos que el término tiene diferentes acepciones:

> "El Poder Legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria, o cuerpo colegiado, conocido en el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo Parlamento; en el presidencial Congreso y en el directoríal como Asamblea."[22]

Algunos juristas constitucionalistas en sus obras de Derecho Constitucional como Jorge Carpizo, Susana Talía Pedroza y otros describen el pasaje histórico del sistema parlamentario desde sus orígenes hasta la actualidad, en el sentido de que, según lo planteado por estos autores el Parlamento tiene su origen en el siglo XII en Inglaterra con Enrique II en 1154, en estos órganos estaban representados los intereses de la nobleza, así como los altos dignatarios eclesiásticos y a los miembros de la naciente clase burguesa, en ellos se depositaban los deberes y derechos que se originaban de los pactos feudales y que se hacían valer ante las pretensiones del monarca.

En la estructura de los parlamentos feudales se adoptaron nombres diferentes en distintos países de Europa: Estados Generales, en Francia y en Piamonte; Estamentos, en Cerdeña; Parlamentos en Nápoles y en Sicilia; Cortes en España; Cámara de Lores y de los Comunes en Inglaterra, pero, en este país aquellos cuerpos colegiados feudales se debilitaron por la actitud de los monarcas sobre el poder, para ser sustituidos con el tiempo por el moderno Poder Legislativo. En estas instituciones participaron únicamente las clases dominantes, toda vez que su actividad principal era mantener sus privilegios ante el rey, al que solicitaban su atención y solución a sus problemas. En Europa con el transcurso del tiempo las asambleas dentro de los parlamentos perdieron fuerza por la

[22] PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, *El derecho parlamentario mexicano,* biblioteca jurídica de la UNAM, 2000, p. 17.

postura que adoptaron los monarcas concentrando el poder en su persona y convocando los parlamentos esporádicamente. Caso particular Inglaterra, donde el Parlamento se impuso de manera paulatina a los monarcas, por medio de una lucha constante que culminó con la sublevación militar encabezada por Oliverio Cromwell, el cual, después de haber triunfado en 1642, ordeno el enjuiciamiento de Carlos I, que fue condenado a muerte por el Parlamento y ejecutado en 1649. En virtud de ello se estableció una república autoritaria encabezada por el mismo Cromwell, que culminó con su muerte, restableciéndose nuevamente la monarquía en 1660. Debido a los intentos de Jacobo II de recuperar las prerrogativas reales, se inició una nueva sublevación calificada como Gloriosa Revolución en 1688, que terminó con el destierro del monarca y el llamado a Guillermo y María Orange al Trono Inglés pero con la condición de que suscribieran un documento denominado *Bill of Rights* (Carta de Derechos) en 1689, en el cual se reconocieron los nuevos poderes del Parlamento y las limitaciones al poder real.

Por su parte, Francia, se impuso el autoritarismo de la monarquía absoluta hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789, los que se transformaron en Asamblea Nacional con un pensamiento político de que el gobierno no debía basarse en un mandato divino, sino en la conveniencia y la voluntad de los gobernados, lo cual inició la Revolución Francesa que culmino como en Inglaterra, con la ejecución del monarca y la proclamación de la República, en la cual tuvo clara intervención el órgano Legislativo en la creación de las Constituciones que en aquel tiempo se expidieron, llegándose al extremo, al menos en teoría, con la Constitución Jacobina de 1793, en la cual, se estableció el llamado gobierno de asamblea, que se caracterizó por el absoluto predominio del Legislativo sobre los otros órganos del poder, y que sirvió de modelo teórico, al menos formalmente, a las constituciones socialistas.

Por lo contrario la Constitución de Estados Unidos, no consideró como base la organización jurídica y política de Inglaterra; en lugar de dividir al Poder Legislativo según un criterio de clase social como el modelo inglés, determino apropiado que la Cámara Baja (que se denominó Cámara de Representantes) reflejara los intereses de la población que correspondía a cada distrito, estableciendo una relación entre el pueblo y sus representantes; mientras que la Cámara Alta (que se denominó Senado) se

estableció como un representativo de las entidades federativas. De esta manera, el Senado en Estados Unidos de América nació como un mecanismo equilibrador, mediante el cual las entidades de escasa población compensarían esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los estados de mayor población

Con la constitución estadounidense de 1787 se consagra el compromiso entre estados grandes y pequeños; los primeros querían un Congreso en el que los Estados estuvieran representados en proporción a la población; los segundos eran partidarios de una representación de tipo confederal. El resultado fue un sistema bicameral en el que la Cámara de representantes estaría compuesta por un número de diputados proporcional a la población de cada Estado, mientras que el senado se compondría por dos representantes por Estado, cualquiera que fuera su magnitud.

Con esto se pone de manifiesto que la creación del bicamerismo en Inglaterra y Estados Unidos obedeció a distintas necesidades estructurales del sistema político, económico, social e histórico de estas naciones.

Los juristas constitucionales mencionados comentan en sus obras que en México, al igual que en Estados Unidos de América, la figura del federalismo fue la base que da origen al bicamerismo y el bosquejo histórico que el poder Legislativo Federal ha pasado por diversas etapas históricas primordiales son:

I. La constitución de 1824 adoptó el modelo de Estados Unidos, iniciándose la vida del bicamerismo en México al ser creado el poder legislativo con dos cámaras, donde la Cámara Baja se le denomino de Diputados y la Cámara Alta de Senadores.

II. Inicialmente las Siete Leyes Constitucionales de 1836 adoptan el modelo bicameral por lo cual el Senado tuvo una naturaleza *Sui Generis*, estableciéndose un gobierno centralista desapareciendo con ello la organización federal. El Senado deja de tener la representación de las entidades federativas, en cambio se integra de representantes provenientes de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros y de la Suprema Corte de Justicia, los cuales eran elegidos directamente por las juntas departamentales.

III. Las Bases Orgánicas de 1843 establecieron un sistema bicameral. En este documento el Senado adquiría un carácter clasista, puesto que la tercera parte de la cámara se constituyó por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente o vicepresidente de la república, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador, diputado, obispo o general de división, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. Esta forma de integrar al Senado al sistema bicameral, fue duramente criticada en las sesiones constituyentes y por los intelectuales liberales.

IV. En las Actas de Reforma de 1847, texto jurídico en el cual la estructura federalista del Senado sufre algunos cambios, además de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara Alta debía integrarse con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos, eran elegidos por los demás Senadores junto con los Diputados y la Suprema Corte de Justicia entre un grupo de individuos que hubieran ocupado cargos de importancia.

V. La constitución de 1857 suprimió a la cámara de Senadores, estableciendo un sistema unicameral. La antipatía del constituyente de 1856 a 1857 por el Senado obedeció al recuerdo del régimen centralista, el cual impregno a la cámara de diputados la modalidad de una asamblea aristocrática, de carácter conservador que obstaculizo la expedición de leyes progresistas, siendo con ello semillero de nulidades.

VI. En 1874 se reforma la constitución de 1857, al reimplantarse el sistema bicameral, así la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal.

VII. Finalmente en 1917 se ratifica en la nueva constitución el sistema bicameral el cual sigue vigente hoy en día. Estableciendo que ambas cámaras son iguales, en procesos legislativos pero cada cual tendrá facultades especificas en materias no legislativas.

2.2 CONCEPTO DE CONGRESO DE LA UNIÓN

Desde México independiente el Congreso de la Unión adopta el sistema bicameral para el desempeño de la función legislativa, conformándose por dos cámaras integradas una por Diputados representando al pueblo y la otra por Senadores representando a los estados de la federación tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

> "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores así lo establece el artículo 50 constitucional".[23]

Es necesario mencionar que el sistema bicameral funge como un medio de organización parlamentaría, que desde el surgimiento del constitucionalismo pretendió edificarse como un órgano independiente de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas.

Al Congreso de la Unión le han sido asignadas funciones de diversa naturaleza; no sólo de índole legislativas, sino también facultades ejecutivas cuando realizan los nombramientos de su personal y ratifican los nombramientos que hace el presidente de la república o ejercer su presupuesto; además de las anteriores, también realizan funciones jurisdiccionales cuando en los términos del artículo 110 constitucional juzgan ciertos servidores públicos por delitos e infracciones cometidas en el desempeño de su cargo.

La función legislativa está encaminada a desempeñar dos facultades: una cuando con aprobación de las legislaturas de los estados reforma la constitución y la otra cuando emite leyes ordinarias, se clasifican en tres: orgánicas, reglamentarias y ordinarias o complementarias, de las cuales profundizare más adelante. Es necesario mencionar que dentro del Congreso de la Unión existen instituciones de control, denominados órganos internos. Estos controles aplicados a la actividad legislativa son de tres tipos:

1. Independencia funcional del parlamento.

[23] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, p. 117.

Este control se refiere al autogobierno que tiene el Congreso, que lo faculta a resolver sus conflictos internos a través de procedimientos que se encuentran consignados en un reglamento interior, que tiene por objeto proteger el trabajo parlamentario contra cualquier intervención exterior.

2. Autonomía funcional

Este control se relaciona con el orden interno del parlamento con la finalidad de proteger a las minorías de las mayorías, para transformar esta multiplicidad de opiniones individuales en una voluntad común, puesto que los órganos representativos con gran número de miembros aplican la técnica de la decisión mayoritaria por votación simple; sin embargo, es necesario atenuar esta técnica a través de las votaciones que exigen mayoría absoluta, con el objeto de que realmente el Congreso manifieste su voluntad respecto a las propuestas presentadas, por lo cual es necesario considerar los votos de todos los miembros por medio de la segunda técnica de votación que se denomina mayoría calificada.

3. El sistema bicameral como control intra orgánico

Este control se deriva de la naturaleza propia de la actividad legislativa, la cual está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes. La Constitución autoriza ambas cámaras para debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto legal, lo que las pone en una situación de limitarse y controlarse respectivamente, por lo cual políticamente es el más importante.

2.3 PERÍODO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El Congreso de la Unión para desempeñar el proceso legislativo encomendado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con dos periodos ordinarios de sesiones durante el año. Iniciaremos definiendo periodo ordinario de sesiones que como:

> "Es el lapso durante el cual los miembros de un cuerpo colegiado se deben reunir para deliberar y resolver respecto a los asuntos de su competencia; por razones de seguridad jurídica y con vista a hacer operante el principio de división de poderes, la Constitución y las leyes determinan la fecha de inicio, la duración y la posible fecha de clausura del periodo".[24]

Para ello los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión cuenta con dos periodos ordinarios de sesiones: el primero inicia el 1º de septiembre y termina el 15 de diciembre, este se podrá extender hasta el 31 de diciembre del mismo año cuando el Presidente de la República inicie su cargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, iniciando el período de sesiones el 1º de agosto; el segundo comenzará el 1 de febrero y terminará el 30 de abril.

Estas sesiones tienen como propósito esencial discutir las iniciativas de ley que se presenten durante el periodo y los asuntos que señale la ley orgánica de manera preferente, además, uno de los controles internos del Poder Legislativo, previsto por las estructuras constitucionales de muchos Estados modernos, tiene la facultad de limitar el tiempo durante el cual el congreso o el parlamento se encuentra reunido para sesionar. El argumento teórico en el cual se apoya este control es: como existe la división en dos cámaras para frenar el impulso de las pasiones políticas de legisladores que llegan a apoderarse de las asambleas legislativas, así también existe otro mecanismo de control que consiste en permitir que el Congreso realice sus actividades únicamente durante periodos predeterminados, fuera de los cuales deberá encontrarse en receso.

Con la medida de limitar el tiempo, se garantiza que el poder legislativo trabaje sobre asuntos esenciales que al gobierno del Estado le compete; y se impide el que, por sesionar casi todo el año, lleguen los legisladores a quedarse sin materia de trabajo, y por lo mismo se ven estimulados a inventar materias sobre las cuales legislar, o a poner obstáculos innecesarios a la acción ejecutiva del gobierno para justificar su puesto.

Durante el tiempo que el Congreso de la Unión se encuentre en receso y se presentaren asuntos urgentes, el artículo 67 constitucional establece la posibilidad de convocar a

[24] ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho constitucional diccionarios jurídicos temáticos*, México, Oxford, 2010, vol. 2, p.70.

sesiones extraordinarias; las cuales se llaman así porque se van a celebrar fuera de su periodo ordinario, el órgano encargado de convocar a este período de sesiones extraordinarias es la Comisión Permanente como lo establece el artículo 78 constitucional fracción IV.

En la convocatoria de sesiones extraordinarias deberá señalarse el objeto u objetos de la misma, para ello, el artículo 69 constitucional párrafo primero señala que al abrirse las sesiones extraordinarias, el presidente de la Comisión Permanente deberá informar al Congreso o a la cámara reunida extraordinariamente acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. De esta manera los legisladores solo podrán ocuparse de las soluciones graves o importantes, previamente señalados en la convocatoria, estas secesiones extraordinarias pueden ser públicas o secretas, según lo decida el propio Congreso o Cámara.

2.4 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

La función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de leyes con sus características generales, abstractas e impersonales como se establece en las materias señaladas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que atienden básicamente, a la soberanía nacional en lo exterior así como el desarrollo de la federación en lo interior, es decir, se concede al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todas aquellas materias que son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país.

La Constitución de l824, fue el primer documento constitucional en el que se da origen al bicamerismo en nuestro país, no contenía disposición alguna que determinara las facultades de manera exclusiva que le correspondían a cada una de las cámaras. El lapso histórico que corre de 1824 hasta 1857 alude a las facultades que corresponden tanto a la Cámara de Diputados y Senadores, como al Congreso General, pero en 1857 es suprimido la Cámara de Senadores y es hasta 1874 con el restablecimiento del Senado en nuestro sistema federal, que se tornó necesario seleccionar y determinar que

facultades específicas habría de ejercitar el Congreso de la Unión y cuáles cada una de las cámaras; así se decidió conferir a la Cámara de Diputados, de manera exclusiva aquellas que afectan al individuo como tal, que son las de velar por representar los intereses populares; por su parte, a la Cámara de Senadores se le atribuyeron las facultades que se vinculan, más cercanamente, a la tutela del interés federativo.

La doctrina constitucional de algunos autores como Jorge Carpizo, Jorge Madrazo, Maria del Pilar Hernández y otros han clasificado las facultades del Congreso de la Unión desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos en:

- FACULTADES LEGISLATIVAS

Estas facultades se refieren a la esencia del Congreso de la Unión, como órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, y que desde el punto de vista material y formal se determinan como tales. Las materias en las que ejerce facultad legislativa el Congreso de la Unión son en las fracciones siguientes:

I. LEGISLAR EN MATERIA ECONÓMICA

Las facultades que se comprenden bajo este rubro, básicamente son de una doble naturaleza; económica y desarrollo.

a) Facultad económica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos habilita al Congreso de la Unión para legislar en aquellas materias que son de esencial importancia para el desarrollo de nuestro país, por los cambios que ha experimentado la nación, paulatinamente se ha presentado la necesidad de sustraer a las entidades federativas algunas materias que antes eran de su competencia, esto es, se han federalizado ciertos rubros económicos. Dichas facultades se encuentran en las fracciones X, XVII, XVIII del artículo 73 y 123, cuando el Congreso a través del proceso legislativo crea leyes reglamentarias que regulan las actividades económicas de México.

b) Planeación del desarrollo económico y social. Fundamentalmente la actividad del Congreso de la Unión en esta materia se dirige a establecer las estrategias necesarias para transformar la realidad país en la que participen todos los sectores en cuestiones tales como asentamientos humanos (fracción XXIX-C que se encuentra relacionada con el párrafo 3o. del artículo 27 constitucional); planeación nacional de desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico que tiendan esencialmente al abasto, la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios ,social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E); promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F); protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G); dictar medidas en materia de protección civil (fracción XXIX –I); legislar en materia de deporte para lograr la participación de todos los sectores de la población (fracción XXIX-J).

El Congreso de la Unión está facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes reglamentarias con la finalidad de beneficiar al interés público y propiciar el desarrollo social, con el objetivo de realizar una distribución equitativa de la riqueza nacional.

II. LEGISLAR EN MATERIA FINANCIERA

En virtud de la actividad que el Estado desarrolla con el objeto de procurarse de los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas, y en general, a la realización de sus propios fines, así como para administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, conservar, destinar e invertir las sumas asignadas.

La actividad financiera del Estado es vista desde dos aspectos:

- FINANCIERO *STRICTO - SENSU*

Son de naturaleza financiera las facultades del Congreso de la Unión las consignadas en el artículo 73 constitucional fracción VIII que establece:

> "Las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."[25]

A tal facultad se establece una limitación y tres excepciones; así, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional.

La facultad de celebrar empréstitos constituye una parte integral de la actividad financiera del Estado, y un recurso a través del cual se facilita el cumplimiento de sus funciones en tanto estén organizados los gastos que realiza la administración pública. Los empréstitos son celebrados por el Ejecutivo, fijando las bases el Congreso de la Unión; de esta manera, una vez que el Ejecutivo obtiene el crédito, debe turnarlo a la aprobación de las cámaras, iniciándose así el procedimiento en la Cámara de Diputados, la cual, conforme lo dispone el artículo 72 inciso H constitucional, debe ser la que funja como Cámara de origen; así, a través de esta forma la Constitución garantiza plenamente los intereses nacionales protegiéndolos de contratos graves.

- FINANCIERO-TRIBUTARIO

Son de naturaleza financiera tributaria las facultades del Congreso de la Unión contenidas en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 constitucional. Son de tal importancia para el desarrollo del Estado que cuenta con sus atributos propios; con una soberanía financiera que se proyecta con los ingresos y los egresos; además de una potestad tributaria, es decir, tiene la facultad de crear o derogar tributos. Ambas potestades del Estado se ejercen a través del Congreso de la Unión en el momento de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, tal como lo establece la fracción

[25] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, p. 132.

VII. También determinando las materias sobre las cuales el Congreso de la Unión habrá de establecer dichas contribuciones, conforme lo establece la fracción XXIX; materias tales como: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27 constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguro; servicios públicos concesionarios o explotados directamente por la federación, y especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabaco; gasolina y otros productos derivados de petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; producción y consumo de cerveza.

III. LEGISLAR EN MATERIA DE FISCALIZACION

El Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir leyes para organizarla entidad de fiscalización superior de la federación, así como leyes de gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así la fracción XXIV establece que es facultad del Congreso de la Unión expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano con autonomía técnica y gestión, que se caracteriza por el secreto y reserva en sus actuaciones.

Esta ley va a regular los informes sobre la cuenta pública que habrá de rendir la entidad de fiscalización superior a la Cámara de Diputados; de investigar los actos u omisiones que en materia de finanzas públicas se concreten, así como la práctica de visitas domiciliarias. También determinara los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, fincando las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a los responsables; promover ante las autoridades competentes otro tipo de responsabilidades a las que haya lugar con la finalidad de proteger las finanzas del Estado.

IV. LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD EXTERIOR E INTERIOR

El Estado ejerce su soberanía en el territorio nacional, comprendiendo los tres espacios; terrestre, aéreo y marítimo, así cualquier acto que vulnere alguno de ellos atenta contra la seguridad del país. Por eso el Congreso de la Unión tiene facultades establecidas en las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73 constitucional, en donde se determina; la

competencia para declarar la guerra, decretar las leyes reglamentarias sobre el espacio marítimo, aéreo, terrestre; así como crear y reglamentar las instituciones armadas y la Guardia Nacional.

V. LEGISLAR EN MATERIA DE SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

En la fracción XX se establece la facultad que tiene el Congreso de la Unión de organizar, reglamentar el cuerpo consular y diplomático de México, que nos representara en el exterior con la finalidad de desempeñar un buen papel a través de la política mexicana y mantener las buenas relaciones diplomáticas.

VI. LEGISLAR EN MATERIA DE POLITICA SOCIAL

Esta facultad se encuentra en la fracción X del artículo 73 constitucional en su última línea, estableciendo lo relativo a la materia laboral. Autorizando al Congreso de la Unión expedir leyes reglamentarias que regulen las relaciones laborales del artículo 123 constitucional del apartado A y B, con el objetivo de que la clase trabajadora como sector vulnerable frente al capital no se encuentre desprotegida.

VII. LEGISLAR EN MATERIA PENAL

La fracción XXI del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia penal que contemplen los delitos, las faltas y las sanciones, así como establecer la competencia de las autoridades para conocer de los mismos con la finalidad de propiciar un contexto de seguridad entre la sociedad.

VIII. LEGISLAR EN MATERIA DE LO CONTENSIOSO-ADMINISTRATIVO

Esta facultad se encuentra plasmada en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, en donde se decreta que el Congreso de la Unión puede expedir leyes para crear tribunales de lo contencioso-administrativo, para resolver las controversias que surjan entre la administración pública federal y los particulares, así como solucionar controversias que susciten entre la administración pública federal; estos tribunales serán dotados de autonomía plena para dictar sus fallos. Además, de crear normas o leyes para

la organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos que se podrán imponer contra sus resoluciones.

- FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Las fracciones I,II, III, IV y V del artículo 73 constitucional señalan lasfacultades que permiten al Congreso de la Unión realizar determinados actos que están relacionados con la división territorial del país, demás, la fracción XI indica lafacultaddel Congreso de la Unión para crear y suprimir empleos federales: las fracciones XVI, XXIX-C establece que es competencia del Congreso de la Unión expedir leyes para regular el flujo poblacional y la condición jurídica de los extranjeros en el país; la fracción XXIX-B indica que es facultad del Congreso de la Unión legislar en las características de los símbolos patrios que dan identidad a México.

- FACULTADES JURISDICCIONALES

La fracción XXII del artículo 73 constitucional señala que el Congreso de la Unión tiene facultades jurisdiccionales para conceder amnistías por delitos que sean de competencia de los tribunales federales, creando las leyes reglamentarias para establecer el procedimiento y los requisitos para otorgar a la amnistía.

Las funciones del poder legislativo con el transcurso del tiempo se han diversificado e intensificado en otras áreas, como consecuencia de las eficaces acciones de control y fiscalización que ejercen los demás órganos del poder público, de la influencia que gozan los partidos políticos en las Cámaras y finalmente la participación activa de los legisladores en los debates en asuntos y problemas vitales para la vida de una nación.

2.5 CÁMARA DE DIPUTADOS

En los sistemas democráticos la Cámara de Diputados, o Cámara baja como también se le conoce, es un organismo que se integra por diputados que son electos mediante un proceso democrático para legitimar su elección y así desempeñar sus funciones y cumplir

con el trabajo encomendado constitucionalmente como representantes de los ciudadanos. El pueblo deposita su confianza en los diputados para que velen por sus intereses y los representen en el poder, actuando en su beneficio y protegiendo los derechos de los ciudadanos, creando leyes que respeten las garantías de los gobernados.

2.5.1 CONCEPTO DE DIPUTADO

El texto constitucional determina cuales son los requisitos, procedimientos y fórmulas de elección para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Cabe mencionar que la palabra diputado "Proviene del participio pasivo de diputar, nombrar, destinar, elegir; del latín tardío diputare, asignar o destinar." [26]

El diputado es un servidor público que representa a los ciudadanos ante el Congreso de la Unión, con un periodo de tres años que pueden ser reelectos por cuatro periodos consecutivos. Por cada propietario se elige un suplente; responsables por las declaraciones que emitan en el desempeño del cargo y gozan de una doble inmunidad: la declaración de procedencia y el juicio político.

La elección de los diputados es calificada por el Instituto Nacional Electoral; no pueden desempeñar, durante el tiempo que dure su cargo, ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por lo que disfruta sueldo sin previa licencia de su cámara. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 52 se establece como estará integrada la Cámara:

> "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales"[27].

Para integrar al Poder Legislativo existen dos principios para asignar las curules a los partidos políticos que hayan participado en una contienda electoral y de acuerdo al

[26] ARTEAGA Nava, Elisur, op. cit. nota 24, p.28.
[27] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, p.117

porcentaje obtenido en la votación, se designara a cada partido el número de curules obtenidas:

a) Principio de mayoría relativa. “Por este principio se elige al que logre el mayor número de votos en cada distrito electoral uninominal. En nuestro país se elige a un diputado por cada uno de los 300 distritos electorales federales”.[28]

b) Principio de acuerdo correspondiente representación proporcional. “Por este principio se asignan 200 diputados de acuerdo con el porcentaje que obtiene cada partido político en la circunscripción correspondiente”.[29]

La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación adecuada a toda las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad actual , así como para garantizar la legalidad del proceso electoral, y que éste no se sujete a la decisión de un partido único, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, y finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular.

El sistema mixto que existe en México, ha permitido que el sistema electoral goce de los beneficios del sistema mayoritario y del proporcional, evitando los aspectos negativos que se generan en los sistemas electorales puros. El sistema mayoritario continúa siendo el que por su sencillez y claridad es captado por el electorado. Por la misma facilidad y la precisa identificación del candidato en la elección por mayoría la que favorece una aproximación más directa entre el candidato y los electores. La propia identificación establecida entre lectores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato. El sistema de mayoría tiene las siguientes ventajas e inconvenientes que se describen a continuación:

Este es el sistema más accesible para ser captado por parte del electorado. Por ello, permite un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que se ofrecen al elector, además, tiene una mayor identidad y comunicación entre el representante y

[28] *Manual del proceso electoral federal 2011-2012*, México, IFE, 2011, p.7.
[29] Idem.

representado, especialmente en el escrutinio uninominal y en circunscripciones pequeñas. Impide que la elección sea determinada en gran medida por los dirigentes de los partidos, quienes deciden qué candidatos aparecerán en las listas de las circunscripciones plurinominales.

Por otra parte este sistema tiende a definir e integrar una mayoría, lo que implica que haya una mayor eficacia en la manifestación de la voluntad política unificada y efectiva. Impide la representación adecuada de todas las corrientes relevantes que se manifiestan en una nación, por lo que limita la canalización de la acción de fuerzas políticas relevantes a través de instancias institucionales. Permite que haya una mayor estabilidad en el gobierno, ya que disminuye la posibilidad que la mayoría se vea amenazada por minorías obstructoras o por coaliciones inestables, que pueden conducir a una parálisis política.

En lo que concierne, el sistema de representación proporcional tiene las siguientes ventajas e inconvenientes que se relacionan a continuación:

El número de curules es proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición de partidos. Las corrientes ideológicas pueden ser expresadas por vías institucionales, mediante la participación de los representantes que se elijan en los órganos de representación popular. Es una contienda de ideas y no de hombres, que favorece que se manifieste una voluntad y consenso nacional, menos circunscrito a la influencia de los intereses locales; pero también se ha observado que la participación de los órganos directivos de los partidos en la integración de las listas de candidatos les da un poder de decisión tal, que se considera que son los directivos de los partidos los que deciden las elecciones. También se favorece la fragmentación de la voluntad política y la opinión pública; por ello, dificulta la gestión de un gobierno eficaz y estable, especialmente cuando se integra una mayoría precaria con una mayoría formada de minorías sin cohesión; aunque, se permite la expresión de todas las opiniones sin matices, con lo cual se puede acentuar el carácter conflictual de la sociedad.

Nuestro sistema mixto es producto de nuestro propio desarrollo histórico, y de nuestras particulares condiciones políticas. El hecho de que en México elijamos a 300 diputados

por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional, ha respondido a nuestras necesidades, expresadas a través de la negociación entre los distintos partidos políticos.

2.5.2 ELECCIÓN DE DIPUTADOS

Para que sea integrada la Cámara de Diputados, el procedimiento esta determinado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 53 que establece el sistema de elección de los 500 Diputados que integrarán la Cámara, el cual a la letra dice:

> **"**La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una Entidad Federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría."[30]

Del texto constitucional se desprende que una forma de elección de diputados es a través de la fórmula de distritos electorales uninominales por medio del cual los ciudadanos ejercen su voto, que a continuación se describe:

1. Los distritos uninominales.

El distrito uninominal es cada una de las partes en que se encuentra dividido el territorio de la República mexicana, para efectos de celebrar las elecciones de los diputados electos por el sistema mayoritario. De esta primera unidad territorial conocida como distrito electoral uninominal habrá un total de 300 distritos y para determinar el número de habitantes que corresponden a cada uno de ellos, se divide la población total del país entre 300. Así pues, el termino uninominal significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

[30] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, p.117-

Estos 300 distritos uninominales son distribuidos entre las 32 entidades federativas de la República mexicana de acuerdo a la reforma constitucional del 2016 en la que el Distrito Federal se convierte en la entidad número 32 y se denomina la Ciudad de México, para esta distribución se toma en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de uno estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, y así con este límite de representación se asegura la presencia en la Cámara de Diputados de representantes populares de todas las entidades que componen la federación. El mecanismo de distribución implica que entre mayor sea la densidad poblacional, mayor será la cantidad de distritos que se le asignen a una entidad federativa, con independencia de sus dimensiones geográficas.

> "Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones"[31].

1. Las circunscripciones plurinominales.

El término circunscripción plurinominal tuvo su origen con la reforma de l977, cuando aparece en nuestro país la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen a varios candidatos, de ahí que se utilice el término plurinominal (significa más de uno). Las circunscripciones plurinominales son las siguientes:

> "Primera circunscripción: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Sonora.
> Segunda circunscripción: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas.
> Tercera circunscripción: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.
> Cuarta circunscripción: Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala.
> Quinta circunscripción: Colima, Hidalgo, Estado de México, Michoacán."[32]

Así mismo la ley determina en el artículo 54 de la Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos el mecanismo para la elección de los 200 diputados mediante el principio de representación proporcional y listas regionales el cual dice:

---

[31] *Idem*.
[32] *Manual del proceso electoral 20ll-2012*, op. cit. nota 27, p. 59.

> "La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:
>
> I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
>
> II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida por las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sea atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
>
> III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
>
> IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios
>
> V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento, y
>
> VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos".[33]

La Constitución establece las bases bajo las cuales los partidos políticos podrán participar en una contienda electoral para la elección de diputados y el porcentaje que deben alcanzar.

> "Con la reforma al artículo 54 constitucional que se dio el 10 de febrero del 2014, se elevó a un 3% el porcentaje de votos que las listas regionales deben obtener en las circunscripciones regionales respectivas, para tener derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Esta modificación obedece fundamentalmente a la intención del legislador de evitar el acceso al Congreso y a todas las prerrogativas y derechos que otorga la ley electoral, a partidos políticos que no constituyen una opción de transcendencia nacional".[34]

También con la reforma se modificó el esquema de excepciones al principio de estricta correlación entre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos, y el porcentaje de

---

[33] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. nota 15*, pp. 118-119.
[34] *Constitución política mexicana comentada*, 15ª ed., México, Porrúa, 2014, p. 42.

curules que les corresponden en la Cámara baja. Es decir, se conservó el principio de representación proporcional estricta, pero se alteró el esquema de límites o techos superiores sobre el número máximo de curules que algún partido político puede tener en la Cámara baja.

Con las nuevas disposiciones, ningún partido político puede controlar más del 60% de las curules en la Cámara baja, ya que no podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Con las reformas se introdujeron límites en cuanto al diferencial que puede existir entre el porcentaje de votación nacional emitida en favor de un partido, y el porcentaje de las curules que en la Cámara baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación.

Sin embargo, en la segunda parte de la fracción V del artículo 54, se introdujo una salvedad a la regla que diferencia entre votación nacional emitida y número curules por ambos principios, correspondiente a un partido político, determinando que no puede superar los ocho puntos porcentuales. La excepción a esta regla se da cuando a un partido político obtenga, por sus triunfos en distritos uninominales, un porcentaje de curules superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más del 8%. La razón de esta salvedad radica en que, a pesar del elemento de representación proporcional, el sistema electoral mexicano sigue siendo predominantemente mayoritario; esto deriva en un tratamiento preferencial a los triunfos en los distritos uninominales, mismos que, si llegaren a producir una mayoría parlamentaria, distanciada del porcentaje de la votación nacional emitida en favor de ese partido por encima de los ochos puntos porcentuales, la prohibición de la primera parte del artículo 54 constitucional no se aplicaría.

2.5.3 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Se entiende por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados aquellas que tiene asignadas constitucionalmente y en las que no interviene el Senado para su ejecución y plena eficacia jurídica. Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en

el artículo 74 establece ocho facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que para nuestro tema solo haremos referencia a la fracción V en donde se fundamenta el juicio político y la declaración de procedencia.

> "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
> V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.
> Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios que en contra de éstos se instauren."[35]

Algunos constitucionalistas como Ignacio Burgoa Orihuela, Jorge Carpizo, Jorge Madrazo y otros han clasificado las facultades de la Cámara de Diputados tomando la naturaleza de los actos que realiza y las han agrupado en:

a) FACULTADES POLÍTICAS

Se considera de esta naturaleza la establecida en la fracción I, señalando que esta fracción antes de la reforma del 22 de agosto de l996, consagraba la facultad de la Cámara de erigirse en Colegio Electoral a efecto de emitir la declaratoria formal del presidente electo, atribución que le fue conferida desde la constitución de 1824. En virtud de la mencionada reforma, a partir del año 2000 le corresponde a la Cámara de Diputados expedir el bando solemne a través del cual se dará a conocer al pueblo de México la declaración formal de presidente electo que realice el denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) FACULTADES ADMINISTRATIVO-FINANCIERAS

Las facultades exclusivas con las que cuenta la Cámara de Diputados en materia administrativa, se encuentran consignadas en las fracciones II y IV. En virtud de las reformas constitucionales de 1999 se determina como nuevo contenido de la fracción segunda la facultad de la cámara de diputados de coordinar y evaluar el desempeño de la funciones de la denominada entidad de fiscalización superior de la federación, con dicha reforma adquiere el nombre de Auditoría Superior de la Federación.

---

[35] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* op. cit. nota 15, p. 141.

En lo concerniente a las facultades en materia de finanzas públicas que se encuentran contenidas en la fracción IV, de los cinco párrafos contenidos, resaltan tres cuestiones básicas:

PRIMERA: Las establecidas al presupuesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal.

La normativa constitucional determina la importancia del presupuesto de egresos. Así se procede jurídicamente a la aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Congreso de la Unión. Toda vez que es el instrumento de ajuste de la economía general y mecanismo de redistribución del ingreso en nuestro país, por estar estructurado a través de programas y actividades, que devienen de un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de las funciones administrativas.

Los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 de septiembre del año al que corresponda.

SEGUNDA: La revisión de la cuenta pública.

La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

TERCERA: Lo relativo a la función propia que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda.

Consiste en la revisión que hará de la cuenta pública y si encontrara que hay discrepancia entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, ha lugar a fincar responsabilidad administrativa, no excluyente de la penal, correspondiente por estos hechos en los términos tanto de la Constitución como de la propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de su reglamento.

c) FACULTADES DE NATURALEZA ACUSATORIA

Las facultades de carácter acusatorio se encuentran contenidas en la fracción V, donde se establece el fundamento legal si hay lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en responsabilidad en términos del artículo 111 constitucional, es decir, tratándose de responsabilidad penal, deberá seguirse el procedimiento que anterior mente se denominaba desafuero y hoy se le conoce declaratoria de procedencia; además, como se sabe, es necesario este procedimiento ya que el mismo precepto guarda en sí mismo una institución de inmunidad procesal.

La Ley ordinaria que contiene el procedimiento en materia de responsabilidad penal es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En los artículos que van del 25 al 29, son los que determinan el procedimiento de declaratoria de procedencia, siendo aplicables los relativos al juicio de responsabilidad penal, en todo lo que hace a la instrucción y sentencia por parte de las Cámaras de Diputados.

En el segundo párrafo de la fracción V, la Cámara de Diputados deberá conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución, y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos en contra de dichos servidores públicos que se instauren, es decir, realiza funciones de Ministerio Público. El procedimiento a seguir en caso de juicio político se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los de Servidores Públicos en los artículos del 9 al 14.

Así, en este caso, cuando un servidor público se le imputa la comisión de un delito de carácter oficial, corresponde a la Cámara de Diputados conocerlo y formular la acusación, sin realizar prejuicios sobre cuestiones de culpabilidad, ante la Cámara de Senadores, para que, erigida en Gran Jurado de Sentencia, resuelve, sobre el desafuero del funcionario y su destitución. La cuestión del fuero constitucional de los servidores públicos federales no es, siguiendo el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impunidad del acusado, sino únicamente una forma distinta de juzgarlo, forma que haya su justificación en razones políticas de importancia.

La Ley Orgánica del Congreso dispone la existencia de una comisión jurisdiccional, integrada por un mínimo de doce diputados y un máximo de dieciséis ,a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando se requiera, la sección instructora, encargada de las funciones a que se refiere la Ley reglamentaria del Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

La propia Ley Orgánica dispone lo relativo a la Comisión de Jurisdiccional, la cual se integrará por un mínimo de ocho senadores y máximo de doce, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.5.4 COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se sirve de comisiones que están conformadas por integrantes de las legislaturas en turno y están representados todas las fuerzas políticas con el fin de contar con pluralidad política y participación. Cuando se utiliza la palabra comisión que deriva del latín *commissio-comissionis* que significa encargar o enmendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa, según el Diccionario de la Real Academia Española. También se hace referencia:

> "A un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por si carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos."[36]

El jurista constitucionalista Eduardo López Betancourt manifiesta que las comisiones que conforman la Cámara de Diputados son órganos auxiliares especializados que se encargan de realizar las tareas de estudio, depuración y dictamen de las iniciativas que

[36] BERLIN Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 234.

se presenten, toda vez, que los proyectos legislativos inicialmente llegan a la comisión de acuerdo con la materia, antes de ser expuesta en la asamblea plena de la Cámara.

La Ley Orgánica del Congreso de la Unión establece en el artículo 39 las comisiones ordinarias que tendrá la Cámara de Diputado durante la legislatura, siendo las siguientes:

I. Agricultura y Ganadería
II. Asuntos Indígenas
III. Ciencia y Tecnología
IV. Comunicaciones
V. Cultura
VI. Defensa Nacional
VII. Derechos Humanos
VIII. Desarrollo Metropolitano
IX. Desarrollo Rural
X. Desarrollo Social
XI. Economía
XII. Educación Pública y Servicios Educativos
XIII. Energía
XIV. Equidad y Género
XV. Fomento Cooperativo y Economía Social
XVI. Fortalecimiento al Federalismo
XVII. Función Pública
XVIII. Gobernación
XIX. Hacienda y Crédito Público
XX. Justicia
XXI. Juventud y Deporte
XXII. Marina
XXIII. Medio Ambiente y Recursos Naturales
XXIV. Participación Ciudadana
XXV. Pesca
XXVI. Población. Fronteras y Asuntos Migratorios

XXVII. Presupuesto y Cuenta Pública
XXVIII. Puntos Constitucionales
XXIX. Radio, Televisión y Cinematografía
XXX. Recursos Hidráulicos
XXXI. Reforma Agraria
XXXII. Relaciones Exteriores
XXXIII. Salud
XXXIV. Seguridad Pública
XXXV. Seguridad Social
XXXVI. Trabajo y Previsión Social
XXXVII. Transportes
XXXVIII. Turismo
XXXIX. Vivienda

Cada una de las comisiones mencionadas con las que cuenta la Cámara de Diputados tiene una conformación y objetivos planteados en la ley en beneficio de la ciudadanía para sacar adelante el trabajo legislativo que van a realizar.

El trabajo de las comisiones permite que la labor legislativa de la cámara sea más eficaz al tratar los asuntos de mayor importancia, y esquivar distracciones innecesarias. Para la formación de las comisiones ordinarias esta se realizará durante el primer mes de labor de la legislatura y se integrara hasta por treinta miembros.

Además de las atribuciones que les establece la ley y con el fin de desempeñar sus funciones, las comisiones tienen facultades de investigar y recabar información acerca de los temas relacionados con las iniciativas presentadas. Cuando estas soliciten información de los servidores públicos, se hará el requerimiento a través de la cámara y serán obligatorias cuando se trate de diligencias que se relacionen con denuncias que puedan resultar en un juicio político o en una declaración de procedencia.

Las decisiones que se tomen en las comisiones en relación a un proyecto de dictamen o resolución serán votadas por la mayoría de sus integrantes y en caso de empate la votación se repetirá nuevamente en la misma sesión. Las comisiones desde su

conformación al inicio del período legislativo tienen un trabajo arduo con la finalidad de concluir con los objetivos que se establezcan y cumplir con el trabajo legislativo encomendado.

2.6 CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores, es la tribuna que representa los intereses de las entidades federativas, se integra por senadores que son electos a través del voto directo mediante el principio de votación de mayoría relativa y primera minoría y el principio de representación proporcional como se menciona en el artículo 56 constitucional. El sistema ha ideado que la finalidad del Senado es mantener el equilibrio entre todas las entidades, sin importar si son grandes o pequeñas. La constitución le ha dado a esta cámara facultades diferentes a la de diputados, pero conservando la igualdad jurídica-política en el proceso legislativo.

2.6.1 CONCEPTO DE SENADOR

Desde épocas antiguas el papel del senador ha sido relevante en la creación de leyes y su aplicación, así como en el sistema de gobierno. Actualmente la figura del senador es indispensable en el trabajo legislativo, por ello la ley establece que en caso de ausencia del titular será llamado el suplente para ocupar el puesto vacante.

> "La palabra senador proviene del latín *senator*, éste de *senil*, que significa viejo y *deor* que significa que hace, que ejecuta. El senador es un servidor público de elección popular directa que es miembro de la Cámara de Senadores; duran en su cargo seis años, podrá ser reelecto hasta por dos períodos consecutivos; cuenta con un suplente; la declaración de haber sido electo Senador la realiza el Instituto Nacional Electoral; es responsable por las declaraciones que haga en el desempeño de su cargo; percibe una dieta como compensación a sus servicios; puede ser objeto de juicio político y de procesos de declaración de procedencia. Incurre en responsabilidad en los casos en que no se presente a desempeñar su encargo, sin causa justificada."[37]

El cargo que desempeña un Senador es una responsabilidad que se adquiere y se debe realizar con honestidad, honradez y el trabajo que elaboré ira acompañado de su

[37] ARTEAGA Nava, Elisur, op. cit. nota 24, p.87.

comportamiento durante su período, lo cual le permitirá aspirar a la reelección para el período siguiente.

2.6.2 ELECCIÓN DE SENADORES

La Cámara de Senadores como órgano legislativo del Congreso de la Unión su conformación tiene un significado político y jurídico, tiene la responsabilidad de representar los intereses de las entidades federativas, su integración se determina en el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> "La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación de mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de senadores se renovará en su totalidad cada seis años."[38]

La elección de senadores tiene como finalidad que las entidades federativas grandes y pequeñas se encuentren representadas en el senado, sin importar el números de habitantes que tenga cada una y así mantener el equilibrio entre todos los estados a nivel nacional.

El senado fue creado con dos objetivos:

- Ser una Cámara colegisladora que sirviera de contrapeso a los posibles excesos de la Cámara de Diputados y al mismo tiempo que auxiliara al ejecutivo dotándolo de apoyos importantes.
- Se pretendía preservar la igualdad de los Estados que integraban la federación al participar en la formación de la voluntad estatal y en el desarrollo del proceso legislativo.

[38] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, pp.120-121.

El artículo 56 constitucional se ha reformado en 1933, 1986, l993, 1996 y finalmente en 2016 cuyo objetivo es que estén mejor representadas todas las fuerzas políticas más representativas del país, situación que se logra en mayor medida. Sin embargo, la modificación constitucional afecta una tradición importante que se refiere a la representación igualitaria de senadores por entidad federativa, con lo que nuestro Senado se aleja, del ideal de ser una Cámara de representación de las entidades, y se consolida en una Cámara colegisladora, pero sin tener un papel destacado en el ámbito del Estado federal.

Esta reforma obedece a intereses de coyuntura, producto de las negociaciones políticas. Una de las ventajas de esta es que hay una mejor representación de las fuerzas políticas opositoras en el país, aunque sigue siendo una representación desigual y a favor del partido mayoritario, dado que no existe ningún tope de sobre representación.

2.6.3 FACULTADES DE LA CÁMARA DE SENADORES

Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores aquellas que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 76 y que actúa con independencia de la Cámara de Diputados para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones, determinando catorce facultades, de las cuales nada más haremos mención la fracción VII por contener el fundamento de la sentencia en los juicios políticos en contra de un servidor público.

> "Son facultades exclusivas del senado:
> VII.-Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en prejuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución."[39]

Algunos constitucionalistas como Diego Valadés, Jorge Carpizo, Jorge Madrazo han señalado que las facultades que ejerce el Senado como exclusivas pueden ser clasificadas de acuerdo a la materia en cinco rubros:

[39] *Ibidem*, p. 145.

a) FACULTADES POLÍTICAS

Estas se encuentran consignadas en las fracciones V y VI, la primera constituye una facultad propia del constitucionalismo mexicano sin precedente en ningún otro sistema y se entiende en el marco de la llamada intervención Federal, así como su papel de guardián del sistema.

El caso de intervención federal que consagra la fracción V es uno de dos casos en que se permite que la federación actúe de manera oficiosa; el otro tratándose de un conflicto interno armado. En cuanto a la segunda, hace referencia a los conflictos surgidos entre los poderes de una entidad federativa, por un lado, los de carácter constitucional respecto de los cuales es competente para conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocidos bajo el nombre de controversia constitucional, y por otro, los de naturaleza política de los cuales es facultad del Senado. Este para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado procede de dos formas: 1. A solicitud de uno de los poderes y 2. Cuando por motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Esta función es de carácter arbitral, que hasta nuestros días esta competencia no ha estado bien determinada en virtud de que no se ha expedido una ley reglamentaria de esta fracción y, en consecuencia, no se precisa que debe entenderse por cuestiones políticas.

b) FACULTADES EN MATERIA INTERNACIONAL

Conforme a la fracción I, el Senado cuenta con la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además, para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. Una vez que el Senado reciba el informe procederá al análisis profundo de cada uno de los puntos que presenta en él y la forma de conducir la política exterior con el fin de verificar si el Ejecutivo de acuerdo con lo artículo 89 constitucional fracción X observa los principios normativos de la política exterior de México que son: la

autodeterminación de los pueblos, la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso dela fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

El presidente de la República tiene la facultad de celebrar tratados internacionales; pero debe contar con la aprobación del Senado. Es decir, primero corresponde al Ejecutivo la celebración de tratados internacionales, y al Senado su ratificación. Una vez que se ha procedido a la ratificación de los mismos, el Senado no puede abrogar aquellos compromisos que ya haya adquirido el presidente de la República, con el riesgo de acarrearse sanciones internacionales de los países integrantes del instrumento en particular.

c) FACULTADES ADMINISTRATIVAS

Son materialmente administrativas las facultades de la Cámara de Senadores que consisten en el nombramiento, ratificación o remoción de funcionarios que el precepto establece en las fracciones II, VIII y IX. Estas facultades se encuentran en estrecha vinculación con las atribuciones que el titular del ejecutivo tiene respecto de ciertos funcionarios.

El Senado comparte con el Ejecutivo esta facultad de nombramiento y ratificación que, no obstante ser políticamente tan importante dentro de nuestro sistema político, no ha sido reglamentada.

d) FACULTADES EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL

El Senado tiene tales facultades, en función de que es el órgano que le corresponde autorizar al titular del Ejecutivo Federal la entrada y la salida de tropas nacionales fuera de los límites del territorio de la República, paso de tropas extranjeras dentro del espacio nacional, lo mismo que de escuadras de otras potencias, en aguas nacionales por más de un mes.

También le corresponde al Senado autorizar al Ejecutivo para que pueda hacer uso de la guardia nacional; esta institución, a diferencia del ejército permanente, se caracteriza

por que se forma con ciudadanos que únicamente entran en acción en caso de emergencia; se le conoce históricamente como milicia y es, en cuanto a su existencia, anterior al ejército permanente

e) FACULTADES JURISDICCIONALES

Es una competencia que se le atribuye al Senado para erigirse en una instancia decisoria y sancionadora de los delitos oficiales que tipifique los altos funcionarios en ejercicio de sus funciones.

La fracción VII del artículo 76 constitucional faculta al Senado para erigirse en jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa la Constitución. Esta jurisdicción es la consecuencia de la función que se atribuye a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Realizada la acusación por la Cámara de Diputados, la de Senadores inicia el procedimiento de un verdadero juicio en el que debe practicar las diligencias que estime conveniente y oír al acusado, para culminar en una sentencia que, en su caso, podrá ser condenatoria. Si la sentencia, que deberá aprobarse por las dos terceras partes del total de senadores, es condenatoria, se impondrán al funcionario las penas de privación definitiva del cargo e inhabilitación para ocupar otro. La sentencia del jurado constituye cosa juzgada, y en tal virtud es inatacable mediante cualquier recurso legal.

2.6.4 COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

Para el buen despacho de los negocios que le compete a la Cámara de Senadores deben existir comisiones para que puedan cumplir con las tareas que se le ha encomendado, las cuales tienen su origen en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión en el artículo 39 numeral 1 que dice:

> ”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.”[40]

[40] *Ley orgánica del congreso general de los estados unidos mexicanos*, México, 2015, p.18.

Las comisiones son organismos encargados de examinar las iniciativas de ley o puntos de acuerdo, aprobarlos o desecharlos para que pasen al pleno de las sesiones del Congreso. La Cámara de Senadores para realizar su labor legislativa contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Para ello las comisiones se clasifican en:

a) ORDINARIAS

Las comisiones ordinarias son las permanentes que tienen dentro del marco jurídico el siguiente propósito:

> "Analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia."[41]

Para realizar esta función de acuerdo con la ley la cámara determinara las comisiones ordinarias que tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia.

Las comisiones ordinarias serán las de:

I. Administración
II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
III. Asuntos Indígenas
IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales
V. Comercio y Fomento Industrial
VI. Comunicaciones y Transportes
VII. Defensa Nacional
VIII. Derechos Humanos
IX. Desarrollo Social
X. Distrito Federal
XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
XII. Energía
XIII. Equidad y Género
XIV. Estudios Legislativos
XV. Federalismo y Desarrollo Municipal

[41] *Ibidem*, p.51

XVI. Gobernación

XVII. Hacienda y Crédito Público

XVIII. Jurisdiccional

XIX. Justicia

XX. Marina

XXI. Medalla Belisario Domínguez

XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

XIII. Puntos Constitucionales

XXIV. Reforma Agraria

XXV. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

XXVI. Relaciones Exteriores

XXVII. Salud y Seguridad Social

XXIX. Trabajo y Previsión Social

XXX. Turismo

La integración de las comisiones se debe a la representación proporcional de los grupos parlamentarios, para diseñar la conformación de ellas que serán así por toda la legislatura. Las comisiones contarán con un presidente y dos secretarios. Durante su encargo, el Presidente y Vicepresidente de la Cámara, no podrán ser parte de ninguna comisión ordinaria o especial. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término que dure la misma. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas. Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a las sesiones por causa justificada debidamente comunicada y autorizada para ello por el Presidente de la comisión correspondiente.

Las reuniones de la comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas. Representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

b) JURISDICCIONAL

Estas comisiones se van a conformar en los términos que establecen los artículos del 9 al 24 de Ley
Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, con la finalidad de resolver las solicitudes de declaración de procedencia y acusación en contra de un servidor público; la creación de esta comisión es transitoria.

c) DE INVESTIGACIÓN

Estas comisiones se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional, la cual tendrá facultad de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación paraestatal mayoritaria; es transitoria la conformación de esta comisión.
Las comisiones que conforman la cámara de senadores tiene como misión realizar un análisis y estudio de todas aquellas iniciativas de ley que tengan como finalidad el bienestar de la población de México y que solo en sus manos esta que se logre este objetivo.

CAPÍTULO 3

SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

En los diferentes ámbitos del poder público, se manifiesta la variedad de las actividades del Estado que se desarrollan a través de la diversidad de órganos que integran el poder. La competencia de estos órganos constituyen diferentes funciones públicas que deben ser realizadas por personas denominadas servidores públicos. Algunos juristas han definido al servidor público como: "El servidor público es la persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza."[42]

Esta definición nos establece que cualquier individuo que desempeñe una función o cargo en cualquier dependencia u organismo del Estado sin importar la competencia que realice se le denominara servidor público.

> "Todos los individuos que desempeñan una función en las dependencias del Estado se consideran servidores públicos y por consiguiente tiene una responsabilidad con la sociedad, Por eso en un régimen republicano y democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos."[43]

Esta definición también establece que todos los individuos que realicen una función en las instituciones del Estado se dominaran servidores públicos, pero además nos enmarca que adquieren una responsabilidad y una obligación de rendir cuentas a la sociedad cuando desempeñen una conducta ilícita en contra de la misma.

> "El concepto de servidor público abarca más que los funcionarios y empleados, pues no sólo se refiere a éstos sino también a toda persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole."[44]

En nuestra carta magna se considera como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros

---

[42] MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Derecho burocrático diccionario jurídico temático* 2ª ed., México, Oxford, 2000, vol. 5, p. 96.
[43] BURGOA Orihuela, Ignacio. op. cit. nota 20, p. 55.
[44] MARTÍNEZ Morales, Rafael I. op. cit. nota 42, p. 96.

del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece quienes serán servidores públicos en él:

> Artículo 108."Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal así como los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
> El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, que sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
> Los Ejecutivos de las Entidades Federativas, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como de los demás servidores públicos quienes serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.
> Las Constituciones de las Entidades Federativa precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las Entidades Federativas, los Municipios y demás demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de los recuros públicos y la deuda pública."[45]

Si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como manifestará José María Morelos y Pavón, un "siervo de la nación". El servidor público desde el momento que está desempeñando un cargo, independientemente de su naturaleza, está ligado con los gobernados a través de dos principales vínculos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible: el que concierne a la obligación de ajustar los actos a lo establecido en la Constitución, y a la ley, es decir, que están sometidos a lo que la ley señale y a realizar sus funciones honestamente con el espíritu de servicio cumpliendo con la responsabilidad que les han asignado.

3.2 ANALISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Todo servidor público, por la trascendencia inherente a su puesto y las facultades que la ley le confiere para desempeñar su actividad debe comportarse con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia dentro de sus funciones, para no caer en actos u omisiones

[45] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, pp. 193-194.

que vayan en demérito del interés público, implicando con ello sanciones que vayan de acuerdo a la conducta establecida en la ley.

Los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como el poder con que han contado, ha existido siempre una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio los recursos públicos y el poder, afectando los derechos de los gobernados sin la responsabilidad de cubrir el daño ocasionado por la prestación de los servicios públicos.

Se conocen antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia, tanto en el derecho romano como en los sistemas jurídicos que se desarrollaron posteriormente en el resto del continente europeo; así como también se citan disposiciones relativas a esta materia en el derecho náhuatl.

Durante la época colonial, hay una permanente preocupación por la responsabilidad de sus funcionarios que se manifiesta a través de las normas relativas en el juicio de residencia. La finalidad del juicio consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiera terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

En el nuevo panorama jurídico del México independiente se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades que recogía y rebasaba al juicio de residencia. Por ello las constituciones políticas del siglo XIX hacían referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, pero de manera no ordenada; no se establecían claramente las situaciones por causa de lagunas en la ley, aunque el tema preocupaba a los jurídicos y a la sociedad mexicana. Por consiguiente las medidas para combatir la corrupción de los funcionarios públicos están contenidas en importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el general Guadalupe Victoria, hasta alcanzar su apogeo durante la renovación moral l982-l988, persistiendo hasta nuestros días.

El constituyente de 1916-1917 plasmó en el título cuarto de la carta magna las responsabilidades de los funcionarios públicos de forma clara y contundente, en 1940 se emite la ley reglamentaria denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionaros y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, más tarde

siendo abrogada por otra, publicada en 1979 que a su vez es suplida por la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982"[46], actualmente vigente.

3.3 TIPOS DE RESPONSABILIDADES JURÍDICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO

En un régimen democrático en el que ésta inmerso nuestro sistema jurídico se establecen diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos que tiene el deber de responder por los actos de sus atribuciones en las instituciones del Estado y el daño que ocasionen al patrimonio del mismo, por la conducta que se le impute. De acuerdo a naturaleza del acto y el daño ocasionado al interés público, las responsabilidades en que incurran se clasifican en:

3.3.1 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En el texto constitucional se establece que se impondrá mediante juicio político la destitución o inhabilitación para desempeñar cargos públicos de cualquier índole, a los servidores públicos; procediendo esté cuando en el ejercicio de sus labores el funcionario incurra en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, así a través del juicio político:

> "Que es un procedimiento de responsabilidad de altos funcionarios públicos, por medio del cual, un cuerpo político momentáneamente revestido de la facultad de juzgar pronuncia una sentencia."[47]

Este procedimiento tiene como finalidad la revocación de un funcionario público y privarlo de su función pública, sin someterlo a la jurisdicción judicial, ya que la naturaleza política del mismo ésta sujeta a la fuerza representativa de los partidos, es decir, la decisión depende de las percepciones subjetivas de los legisladores sean opositores o simpatizantes del funcionario enjuiciado. Como ya se menciono las sanciones serán la destitución o inhabilitación del servidor público.

---

[46] La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos tiene 93 artículos, la última reforma se hizo el 24 de marzo del 2016, consistente en la reforma a la fracción III del artículo 7, las fracciones V, VI y X del artículo 47.
http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/ley_federal_responsabilidades.pdf consultada el 2 de mayo de 2016.

[47] MEDINA Rodríguez, Julio Cesar. *Derecho constitucional mexicano*, México, Ultradígital Press, 2012, p. 394.

El jurista constitucionalista Julio César Medina Rodríguez hace una clasificación de los servidores públicos que podrán ser sujetos a juicio político enmarcados en el artículo 110 constitucional, los cuales son:

- Servidores Públicos del Poder Legislativo Federal.
- Servidores Públicos del Poder Judicial Federal.
- Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Federal.
- Servidores Públicos de los órganos Constitucionales Autónomos.
- Servidores Públicos Locales.

El procedimiento se iniciara en la Cámara de Diputados, quien hará la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de mayoría absoluta en sesión, después de efectuarse el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores conocerá de la acusación, erigida en jurado de sentencia, dictará la resolución correspondiente aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la sesión, una vez desahogadas la diligencias correspondiente y con audiencia del acusado.

Podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público sólo durante el tiempo que dure su cargo y hasta un año después. Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de este juicio político deben aplicarse en un período máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento.

3.3.2 RESPONSABILIDAD PENAL

Los servidores públicos que realicen actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación penal federal o local, cuando en el ejercicio de sus funciones llegue adquirir bienes que en un momento dado no puedan justificar su procedencia legalmente y no vaya de acuerdo con el nivel de su cargo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite que la legislación penal decida los casos y las circunstancias que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos durante su cargo, o con motivo del mismo, por sí o por una tercera persona, aumenten radicalmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos y cuya procedencia no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso de dichos bienes, y otras penas que procedan.

El fundamento para proceder penalmente en contra de los servidores públicos se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 111 que a la letra dice:

> ”Que para proceder penalmente contra los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejero General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de los delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría de absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”[48]

El párrafo primero nos fundamenta que servidores públicos pueden enfrentar una declaración de procedencia por responsabilidad penal durante sus funciones, el tiempo que tiene la cámara de diputados cuente con todos los elementos que funden su acusación.

Si la resolución que dicte la cámara fuese negativa por falta de pruebas sobre la responsabilidad del servidor público, se suspenderá todo procedimiento posterior, pero él no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su encargo o empleo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la acusación. 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.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder en contra del servidor público porque hay elementos que prueban su responsabilidad, el inculpado deberá quedar a disposición del órgano competente para enfrentar el procedimiento correspondiente que se establece conforme a derecho.

> “Para proceder penalmente por los delitos federales contra los ejecutivos de la Entidades Federativa, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía 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 su ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”[49]

---

[48] *Ibídem,* p. 197.

[49] *Ibídem,* p. 198.

En este párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala que servidores públicos del ámbito local pueden incurrir en responsabilidad penal por cometer delitos del orden federal y enfrentar una declaración de procedencia cuando la cámara de diputados tenga su acción fundamentada conforme a derecho.

Las declaraciones y resoluciones que dicten las cámaras de diputados y senadores en materia de responsabilidades son inatacables, es decir, no admiten ningún recurso ni amparo.

Cuando las cámaras resuelvan que se cuentan con las pruebas suficientes que acreditan la responsabilidad del servidor público y se dicte la declaración que ha lugar a proceder contra el inculpado, cuya resolución consiste en separarlo de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si el órgano competente de juzgar la responsabilidad del inculpado dicta sentencia absolviéndolo, el inculpado podrá reasumir su cargo; si fuese condenatorio y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá el indulto al culpable.

> "Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se trata de delitos por cuya comisión el autor haya obtenido beneficio económico o causado daños o prejuicios patrimoniales, deberá decidirse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y prejuicio causados por el ilícito."[50]

Este párrafo noveno del citado artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos determina que las sanciones que se apliquen a los servidores públicos que incurran en responsabilidad penal se dictaran conforme lo establece la legislación penal correspondiente a esta materia.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando al desempeñar otro cargo distinto, de los que poseen fuero, se requerirá el procedimiento correspondiente ante la cámara. Las responsabilidades por delitos cometidos durante su cargo por cualquier servidor público serán exigibles según los plazos de prescripción establecidos en la legislación penal, y nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el funcionario desempeñe algún cargo de fuero constitucional en los términos del artículo 111 constitucional.

---

[50] *Ídem.*

El código penal federal aplicado para la república mexicana en el libro II, título decimo indica los delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su cargo:

1.-"Ejercicio indebido de servicio público.
2.-Abuso de autoridad.
3.-Coalición de servidores públicos.
4.-Uso indebido de atribuciones y facultades.
5.-Concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones.
6.-Tráfico de influencia.
7.-Cohecho.
8.-Peculado.
9.-Enriquecimiento ilícito.
10-Delitos cometidos contra la administración de justicia.
11.-Ejercicio indebido del propio derecho."[51]

Además de estos delitos, el código penal señala que los servidores públicos pueden incurrir en actos cometidos contra la administración de justicia en el ejercicio de sus funciones, los cuales se establecen en el libro segundo, título décimo primero.

Las enumeraciones anteriores indican los delitos que pueden ser cometidos como una desviación del ejercicio de la función pública. Cuando el servidor público incurra en ellos será responsable conforme a las leyes relativas.

3.3.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Los servidores públicos que durante su desempeño incurran en determinados actos que sean reprochables por la ley pero que no sean de tipo penal, también recibirán una sanción de acorde a la falta cometida. A este tipo de faltas se le denominan responsabilidad administrativa la cual se define:

> "Los actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que los servidores públicos deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones implican sanciones administrativas."[52]

Con estos principios que rigen la función pública para el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, la legalidad de los mismos corresponde aplicarlos básicamente a la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo. A través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se determinan las obligaciones de los

---

[51] *Código penal federal*, México, Porrúa, 2011, pp. 56-65.
[52] MARTINEZ Morales, Rafael I, op. cit. nota 42, p.76.

trabajadores del estado para un adecuado desempeño de sus labores, como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley como infracciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los actos en que incurran los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones en cuestiones administrativas, serán: suspensión, destitución, inhabilitación y multa.

Las sanciones por infracciones administrativas están previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son las siguientes:

> 1.-"Apercibiento privado o público.
> 2.-Amonestación privada o pública.
> 3.-Suspensión.
> 4.-Destitución del puesto.
> 5.-Sanción económica.
> 6.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública federal."[53]

Las sanciones se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales. Cuando se detectó la irregularidad en las tareas de un servidor público, la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo procederá a sancionar el acto o la omisión o hará la denuncia correspondiente si el ilícito no es de su incumbencia. Las decisiones de esa dependencia pueden ser impugnadas mediante recurso administrativo, o juicio de nulidad ante el tribunal fiscal de la federación.

3.3.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

Los servidores públicos cuando en el ejercicio de su actividad llegan afectar el patrimonio de particulares, es necesario enmendar el daño ocasionado por la negligencia, a este tipo de responsabilidad se denomina civil. Con la reforma hecha al artículo 113 constitucional de fecha 2002 se dio lugar a fincar responsabilidad civil por parte del Estado, originando la obligación que tiene este de reparar los daños causados por motivo de su administración irregular o negligente a los bienes o derechos de los particulares, y a su

[53] *Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos*, México, Berbera Editores, 2015, p.22.

vez el derecho que tiene los mismos de exigir una indemnización a través de los procedimientos que establezcan las leyes.

El derecho a una indemnización que beneficie a los particulares se deriva de la responsabilidad objetiva del Estado y nace de la conducta que tiene el servidor público cuando genera un daño particular como se indica en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Esta actividad administrativa irregular a que se refiere el artículo 113 constitucional tiene su fundamento a la violación del principio de legalidad a cargo del funcionario público, cuando sin fundamento realiza un daño a los bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo. Así la responsabilidad civil que los servidores públicos ocasionan: "Se da por causar a una persona un daño o perjuicio valuables monetariamente."[54]

Cuando se presenten demandas de carácter civil en contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia, recurso también como desafuero. Esta responsabilidad puede ser cometida por los funcionarios públicos a título personal toda vez que son ciudadanos mexicanos.

También la responsabilidad civil halla su fundamento en los artículos 1910 y 1928 del Código Civil Federal, que establecen lo siguiente:

> Artículo 1910. "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.
> Artículo 1928. El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, pueden repetir de ellos lo que hubiere pagado."[55]

El estado queda obligado a responder por los daños originados por sus funcionarios por dolo y subsidiaria en otros casos, y solamente se hará efectiva contra el ejercicio de las tareas que les estén asignadas; el Estado es responsable solidariamente en actos ilícitos, cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes suficientes con que responder al dañó y perjuicios causados.

---

[59] MARTINEZ Morales, Rafael I, op. cit. nota 42, p. 76.
[55] *Código Civil Federal*, México, Porrúa, 2015, pp. 177-179.

CAPÍTULO 4

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

4.1 CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812 JUICIO DE RESIDENCIA

La figura jurídica del juicio de residencia tiene su antecedente en la época de la dominación española, cuya función consistía en una investigación impuesta por el derecho indiano al cual quedaban sujetos ciertos funcionarios como: virreyes, gobernadores y magistrados coloniales cuando concluían sus funciones, esta investigación se fundaba en el principio de responsabilidad inherente a toda función de gobierno, y se empleaba como freno necesario para obligar a los funcionarios a estar atentos y cumplir con sus deberes.

> "El juicio de residencia era un proceso de control administrativo cuyo objetivo era detectar cuales funcionarios públicos, estaban realizando sus actividades de manera correcta, pues de lo contrario, pues quien fuera pillado actuando al margen de la ley, con despotismo, arbitrariedad o injusticia, sería detectado para ser ejemplarmente castigado, con sanciones que iban desde lo económico (reparación del daño) hasta ser desterrado a perpetuidad del terruño en el cual había ejercido su actividad, inhabilitándoles, además para volver a ocupar cargos públicos."[56]

Del concepto se desprende que el juicio de residencia durante la colonia en México, fue un instrumento de control de poder ya que obligaba a las autoridades a cumplir las leyes dictadas desde la metrópoli para tener un mejor dominio sobre el territorio y la población.

> "El juicio de residencia era ineludible. Se trataba de una verdadera rendición de cuentas que se llevaba a cabo con prescindencia de cualquier tipo de imputación, para determinar la eventual responsabilidad de los funcionarios."[57]

El virreinato de la Nueva España fue uno de los primeros en concebir un sistema de responsabilidades de los servidores públicos y ventilarlas en un juicio, puntualizando que lo concebía como un acto judicial formal y materialmente, con lo cual inicia una corriente

---

[56] ELIZ ONDO, Francisco Antonio. *Práctica universal forense de los tribunales de España y las Indias*, Madrid, 1979, p. 3.
[57] BADENI, Gregorio. *Instituciones de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1998, p.330.

de los sistemas de enjuiciamiento de las faltas públicas. Aunque esta figura desapareció cuando México logro su independencia.

4.2 CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN O DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA

La Constitución de Apatzingán de Morelos, fue la primera decretada en México, se considera un documento liberal y muy adelantado para su época, se le dedicaron dos capítulos al Juicio de Residencia, que era como se le llamaba al Juicio de Responsabilidad Oficial, tomando el modelo de la Constitución de Cádiz de 1812; tales capítulos fueron el XVIII y el XIX los cuales establecían:

> "El capítulo XVIII establecía el Tribunal de Residencia, el cual era un órgano especial, colegiado, compuesto de siete miembros seleccionados por el Congreso, de entre los miembros de las provincias, al tenor de los artículos 212 y siguientes. Tenían un presidente que era *primus inter pares y vit*alicio; además de contar con un fiscal que era, por supuesto, el órgano acusador en los casos que el tribunal procediera de oficio, únicamente, en los términos del artículo 222 de la propia Constitución de Apatzingán. También existía un secretario que era nombrado por el Supremo Congreso, como lo establecía el artículo 223. El capítulo XIX establecía las funciones del tribunal de residencia, además de sentar la procedencia del mismo, que quedaba dispuesta para todo miembro del gobierno, en sus tres ramas, no habiendo distinción alguna del tipo de funcionario al que podía sujetarse al procedimiento referido, en términos del propio artículo 224."[58]

Así, se estableció que el procedimiento fuera sumario, el juicio político tendría una duración tres meses, admitiendo como recurso el denominado de suplicación, que sólo podía durar un mes más para su desahogo, quedando ello establecido en el artículo 226 de la Constitución.

Morelos estableció claramente en el documento que la función pública era una responsabilidad para el servidor público, sin distinción del poder o actividad que desempeñara dentro del Estado, debería quedar sujeta a controles de un órgano especializado, en una suerte de control difuso o indirecto de la Constitución que él creó. Este juicio de residencia constituyó un verdadero freno a la actuación de los recién creados poderes de la República: ejecutivo, legislativo y judicial.

---

[58] CARBAJAL, Juan Alberto. *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 2000, pp. 209-210.

4.3 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

El Congreso Constituyente que creó la Constitución de 1824 incorporó un capítulo sobre las responsabilidades públicas con un procedimiento muy complicado, puesto que era de corte parlamentario, estableciendo que cualquiera de las dos cámaras podía erigirse en gran jurado para conocer de las causas en que incurría el funcionario, pero determinaba quienes podían ser sujetos del Juicio de Responsabilidad y señalaba: al Presidente de la República y secretarios del despacho, los ministros de la Corte, los diputados y senadores, debiéndose instaurar en gran jurado la cámara a la que no pertenecían en el último caso; también podían ser sujetos del Juicio Responsabilidad los gobernadores de los estados. Lo anterior se contemplaba en los artículos 38, 39, 43 y 44 de la Constitución Federal de 1824.

Sin embargo al conformarse el gran jurado únicamente conocía del juicio político o de la declaración de procedencia, pero cuando los servidores públicos incurrían en delitos del orden común era competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver sobre la cuestión, con fundamento en los artículos 40 y 137 fracción V de la Constitución.

El juicio que se realizaba a los miembros de la Suprema Corte se hacía de manera especial, puesto que era un tribunal integrados por abogados calificados de igual manera que los propios ministros, estos era escogidos por la Cámara de Diputados, votando por estados, tal como lo establecía el artículo 139 de la mencionada Constitución de 1824.

4.4 LA CONSTITUCIÓN DE LAS SIETE LEYES DE 1835 Y LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

En los inicios de la vida independiente de México, comenzó una nueva lucha de identidad jurídica-política, que dio como resultado el surgimiento de dos corrientes entre liberales y conservadores que provocaron un deterioro en las instituciones jurídicas de la naciente

nación, causando la abrogación de la Constitución de 1824 y fin del sistema federal en 1835.

Promulgando con esto la constitución llamada “Las siete leyes” (1835-1841) que fueron instrumentos constitucionales que dieron lugar a la primera república centralista, cuya esencia alteró la estructura del modelo de nación establecido anteriormente; creando así el Supremo Poder Conservador, originando una concentración de poder en el Presidente de la República, situación que le favoreció puesto que no se estableció un capítulo que hiciera referencia a la responsabilidad de los servidores públicos y las sanciones que aplicarían en caso de responsabilidad, es decir, la figura del juicio político se suprimió por considerarse una amenaza al Presidente de República y a cualquier funcionario con ideología centralista, hasta su abrogación en 1841.

Para 1843 se proclama una nueva constitución denominada “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, también de corte conservador que tuvo una vigencia de tres años, iniciándose la segunda república centralista pero en cuyo contenido tampoco se abordó el tema de la responsabilidad de los servidores públicos, por considerarse una vez más una amenaza contra el sistema centralista que con dificultades sobrevivía y no podía hacer frentes a los grandes problemas que la nación tenía en ese momento, siendo derrocado el sistema centralista en 1846, rehabilitando la constitución de 1824 por los liberales, la cual continuo vigente hasta 1857.

4.5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

La Constitución de corte Liberal de 1857 le concedió un título especial a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en el título IV del artículo 103 donde determinaba en contra de quienes podía instaurarse el Juicio de Responsabilidad, siendo desde el Presidente de la República, los secretarios, los diputados, los ministros de la Suprema Corte y los gobernadores, separando los delitos oficiales de los comunes.

La figura del Presidente de la República por la envestidura que representaba se le restringe el campo de las faltas por las que podía ser juzgado, las cuales era traición a la patria, faltas electorales y delitos graves del orden común. Al señalar específicamente el

tipo de falta en que podían incurrir el Presidente de la República. Surge el origen al concepto de faltas oficiales, que era un cartabón específico de delitos, diferentes a los comunes y establecido en una ley especial.

Lo que hacía el Congreso, en ambos casos materiales, era declarar si había lugar al juicio, es decir, dar una declaración de procedencia, para pasar a los tribunales comunes por delitos del orden común o la Suprema Corte de Justicia si se trataba de delitos oficiales, tal como lo estipulaban los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857. El tiempo para fincar responsabilidad a los funcionarios por delitos y faltas oficiales sólo era exigible durante el período que durara el encargo y un año después, así lo establecía el artículo 107, que presentó dos particularidades este título:

> "La primera establecida en el artículo 106 que no procedía el indulto a los funcionarios por la comisión de delitos oficiales; la segunda se refería expresamente a que en los juicios del orden civil no existía ningún tipo de fuero o inmunidad para ningún funcionario público, lo cual constituía una expresión plena de republicanismo y democracia."[59]

La reforma constitucional del 13 de noviembre de l874, cambió ciertos aspectos de la responsabilidad oficial de los funcionarios públicos, determinando que el Presidente de la República además de ser juzgado por las faltas ya descritas, también se podía juzgar por violaciones a la Constitución, al tenor del nuevo artículo 103, en donde se establecía que ya no existiría fuero constitucional para los delitos, dictando con ello que el ejecutivo perdiera ese carácter de omnipotente, propiamente dicho, por lo que inmediatamente después de la declaración de procedencia, podría ser juzgado el Presidente de la República conforme al Código Penal vigente.

Con la reforma el procedimiento cambió, toda vez que el Congreso Unión deja de ser unicameral y se declara bicameral, al Senado se le faculta erigirse como Tribunal de Sentencia, en vez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como lo estableció el reformado artículo 105 de la Constitución.

[59] *Ibidem*, p. 211.

4.6 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El Congreso Constituyente de 1916 incluyó en la Constitución de 1917, actualmente vigente, el título IV denominado De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y

Patrimonial del Estado, cuyo contenido señala quienes son servidores públicos, el tipo de responsabilidad en que puedan incurrir durante su cargo y el procedimiento para ser sancionados por los mismos. El artículo 108 original de la Constitución de 1917 señalaba sobre la procedencia, lo siguiente:

> ”Los miembros del Congreso, los ministros de la Suprema Corte y en la área ejecutiva los secretarios del despacho y el Procurador General de la República eran responsables de delitos oficiales y comunes; los gobernadores y diputados locales eran responsables de las violaciones a la constitución y a las leyes federales. El Presidente de la República será sólo responsable de traición a la patria y de delitos graves del orden común, restringiendo aún más el campo en donde el jefe del ejecutivo pudiera ser juzgado.”[60]

La Constitución de 1857, así como la de 1917 determinaban que la declaración de procedencia se iniciaba en la Cámara de Diputados erigida en gran jurado; esta declaratoria tiene el efecto de declarar suspendido al funcionario público si se comprobaba su culpabilidad.

Cuando los servidores públicos incurrieran en faltas comunes, el jurado serían los tribunales ordinarios o comunes, salvo el caso del Presidente de la República, que sería juzgado por el Senado, no importando que fueran delitos comunes; así se mencionaba en el artículo 109, párrafo tercero.

El artículo 110 precisa que los funcionarios públicos perderán todo tipo de fuero, tanto por delitos oficiales y comunes, por lo que después de la declaratoria de procedencia, que no es desafuero, están libres para ser juzgados por el órgano competente. El Senado será el órgano competente para conocer de los delitos oficiales, pero el fiscal acusador será la Cámara de Diputados; así lo mencionaba el artículo 111, el cual también establece que si el hecho es castigable por otra ley, puede ser juzgado por dicha vía, abriéndose con esto la famosa discusión que implicaba que tal medida trasgredía el principio de *Non*

[60] *Ibídem*, p. 212.

Biside declarando que no es así, lo primero que se resuelve es la declaratoria política del procedimiento de responsabilidad y lo demás puede ser una causa común para ser juzgado efectivamente de manera penal, civil o administrativa el servidor público de que se trate. Los empleados del ejecutivo quedarían sujetos por una ley de responsabilidades que tipificaría sus faltas y delitos, debiendo juzgarlos un jurado popular. A los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito y territorios federales los podía acusar el Presidente de la República, pero en estos casos se requería una doble declaratoria por mayoría de votos de ambas cámaras del Congreso, pero existía una audiencia privada con el propio Presidente de cualesquiera de esos miembros del Poder Judicial que se tratare, para que aquél valorara lo justificado de la acusación.

En este procedimiento de responsabilidad existía acción popular, lo que implica que cualquier persona puede intentar juzgar a un servidor público, la cual debería ser ratificada por una comisión de la Cámara de Diputados ante el Senado.

En la Constitución no se incluyó como recurso apelación alguna, ni contra la declaratoria de la Cámara de Diputados ni contra la resolución del Senado. En los términos del artículo 112, no existe la figura del indulto para el caso de los delitos oficiales a favor de los servidores públicos.

El tiempo de prescripción de los delitos oficiales era de un año a partir de la conclusión del encargo, siendo que se podían perseguir durante todo el período de funciones del funcionario, como lo mencionaba el artículo 113 y a su vez el 114 que prohibió todo tipo de fuero o inmunidad en caso del orden civil, para cualquier funcionario público.

4.7 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su título cuarto nos fundamenta quienes son servidores públicos y el tipo de responsabilidades en que incurren cuando vulneran lo establecido, ante esta situación se ordena que serán sujetos de juicio político; dicho procedimiento se sujetara a lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta ley reglamentaria establece en

el título primero, en el artículo 1 “que tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

> I.”Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
> II. Las obligaciones en el servicio público.
> III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
> IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
> V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia de procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.
> VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.”[61]

Este artículo tiene como finalidad regular las actividades de los Servidores Públicos, las obligaciones, los tipos de sanciones de acuerdo a la responsabilidad que haya cometido y llevar un control del patrimonio de los mismos. Así también en dicha ley se establece en el artículo 4:

> “Que cuando los actos u omisiones, materia de las acusaciones, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.”[62]

El título segundo reglamenta el procedimiento que se va a seguir ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, conteniendo en su capítulo primero a los servidores públicos sujetos de juicio político, las causas que lo originan y las sanciones que se dictarán. En el capítulo segundo se contempla las etapas que se desarrollaran durante el procedimiento del juicio político, en el tercero el procedimiento a seguir para que se efectúe la declaración de procedencia en contra de un funcionario público.

---

[61] *Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos.* Op. cit. nota 52, p. 5.

[62] *Íbidem, p.6.*

CAPÍTULO 5

EL JUICIO POLÍTICO

5.1 CONCEPTO Y OBJETO DEL JUICIO POLÍTICO

Dentro del panorama jurídico mexicano los juristas han aportado diversas definiciones sobre la figura del juicio político entre las que se describen:

> "El juicio político es el procedimiento constitucional a través del cual un órgano conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor de elevado nivel."[63]

Esta definición nos establece que solamente en la Constitución se encuentra fundamentado la figura del juicio político como procedimiento para sancionar a los servidores públicos de un determinado nivel que incurran en responsabilidad.

> "El juicio político es el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y cuya perpetración se le declare culpable."[64]

En este concepto señala que los funcionarios públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y violenten la ley, serán sujetos a un procedimiento denominado juicio político para que sean separados de su cargo y enfrentar un juicio judicial.

> "El juicio político es un medio de defensa creado para establecer en forma directa sanciones a los servidores públicos que violen la Constitución."[65]

En el sistema jurídico mexicano el juicio político tiene como objetivo eliminar el fuero del que gozan los funcionarios públicos y los privilegios que se derivan se este, para que estos puedan ser sometidos a la jurisdicción de tribunales ordinarios y ser juzgados por el delito que hayan cometido.

También es un procedimiento de excepción toda vez que su objetivo consiste en seguir a funcionarios públicos que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos por la envestidura que representan; porque solo en forma aislada y

---

[63] SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 714.
[64] BURGOA Orihuela. Ignacio, op. cit. nota 20, p. 565.
[65] GOMAS Torruco, José. *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 1001.

ocasional el honorable Congreso de la Unión abandona sus funciones esenciales de legislar, vigilar, ratificar, crear la norma jurídica y se dispone a desempeñar la función de juzgar; es un juicio entre partes: la misma clase gobernante juzga a uno de sus miembros de cualquier poder, y porque es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, es necesario que esta clase política se conduzca de forma apropiada. En el ambiente de la política el jurista constitucionalista Elisur Arteaga Nava en su obra de derecho constitucional expresa:

> "Que la esencia del juicio político como de instrumento de poder; que tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. En casos extremos, cuando una clase política Que está en peligro, cuando existe el riesgo de un desplazamiento inesperado del poder o en grado más allá de lo políticamente aceptable; se prescinde, temporalmente, del principio de solidaridad y se opta por sacrificar a uno de sus miembros prominentes. Es la amputación llevada al campo de las relaciones de poder, un órgano se auto mutila con el fin de sobrevivir."[66]

Cuando se decide sacrificar a un miembro del poder (ejecutivo, legislativo, judicial o de cualquier órgano autónomo constitucional) porque no existe otra opción y se determina que sea un integrante de la clase gobernante, es preciso sacar de la ocasión el máximo provecho. Es una oportunidad para consolidar y no disminuir el dominio del poder, para ello es indispensable que el procedimiento no se lleve en secreto: es preciso exponer a la víctima a la burla pública; se alienta a la opinión pública a criticarla; debe filtrarse a la prensa información íntima y confidencial relacionada con ella.

En opinión del autor mencionado, se permite la entrada de un público diferente a las galerías de los recintos en donde sesiona el tribunal que va a decidir sobre la inocencia o culpabilidad del servidor público, también se le tolera que insulte a la víctima y que clamen por un castigo ejemplar; el presidente de la asamblea debe aparentar ser incapaz de controlar el desorden. Debe amenazar con expulsar o sancionar a los escandalosos que alteren el orden; se ha hecho así desde que se tiene memoria. Es el momento oportuno para eliminar o neutralizar a los líderes opositores; existe una buena razón: "la justicia es igual para todos". Cuando se ha sacrificado a un grande, nadie o muy pocos se opondrán a que se sometan a proceso disidentes grandes, medianos o pequeños.

[66] ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho constitucional,* 3ª ed., México, Oxford, 2001, vol. IV, p. 1207.

Todo gobernado debe temer por su suerte. El acto de expiación debe terminar siendo a la clase gobernante.

La víctima, previamente aleccionada o atemorizada, debe prestarse al sacrificio. Se espera en ella un comportamiento institucional. No puede oponerse ni enlodar al resto de la clase gobernante. La falta de previsión, el inoportuno sentimiento de solidaridad o falta de autoridad puede llevar a un tribunal político a no condenar justificando que no se cuenta con los requisitos jurídicos para hacerlo, cuando es necesario; a absolver cuando lo aconsejable es condenar. Esta decisión es defraudar a un público sediento de innovaciones.

En la técnica del poder es pecar de ingenuo sentirse obligado a abrir un juicio de responsabilidad, a pesar de que haya razones para hacerlo; es un error imperdonable no plantearlo o exigirlo, aunque no haya razones para hacerlo, si la oportunidad política así lo requiere. Quien detenta el poder siempre podrá esquivar el golpe; tiene muchos expedientes a su disposición: puede provocar una renuncia, cesar al cuestionado en forma vergonzosa, buscar una víctima sustituta que asuma la responsabilidad, inventar un conflicto internacional o conferir un cargo diplomático. Todo es válido si se hace de forma correcta y en el momento oportuno. Que sean mínimo los procesos que se abren, y nulas las sentencias condenatorias que se emiten, son testimonios de la sabiduría de una clase gobernante que prueba su habilidad y previsión.

Los principios que regulan el enjuiciamiento de los altos funcionarios deben tener una doble virtud: ser lo suficientemente estrictos y técnicos para impedir un proceso no deseado para proteger intereses políticos; y lo suficientemente latos y discrecionales para permitir un juicio necesario o conveniente por la situación política que así lo amerita.

Dice el mismo Elisur Arteaga Nava que se impone el sacrificio cuando existe una opinión pública informada y se muestra inconforme con la actuación de un prominente miembro de la clase gobernante; cuando se ha cometido un error grave y notorio difícil de ocultar; en los casos en que una medida adoptada por el grupo gobernante afecta o se presume que perjudica inoportunamente a sectores vulnerables de la población, propiciando descontento y malestar generalizado. Se recurre a esa medida también como castigo ejemplar para calmarlo: se impone la expulsión cuando un prominente miembro traiciona

la confianza depositada en ella; cuando se presuma su infidencia o su convivencia con grupos próximos o su identidad con causas populares a espaldas de la clase gobernante. Finalmente el juicio político, cuando menos en teoría, es una institución que tiene alguna importancia en nuestro sistema federal de gobierno; es también un instrumento de intervención y sometimiento por la clase política; por su conducto los poderes del centro, constitucionalmente, están facultados para destituir e inhabilitar de manera temporal a los servidores públicos más importantes de los estados o para someterlos a juicio ante los tribunales federales, por acusaciones que formulen agentes dependientes del fiscal general de la república.

5.2 CARACTERISTICAS DEL JUICIO POLÍTICO

En México el juicio político por las características que presenta es una institución especial y el tribunal que resuelve de igual manera, dado las circunstancias en las que procede en la práctica jurídica, pocos juristas constitucionalistas le dan un estudio más profundo; es por ello que el jurista constitucionalista Elisur Arteaga Nava en su libro Derecho Constitucional "plantea las siguientes características en torno a esta figura jurídica:"[67]

1) EL JUICIO POLÍTICO ES UNINSTANCIAL

Este juicio se inicia con el acuerdo que emite el presidente del Senado en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que dicta en donde se condena o absuelve al servidor público respecto a su inmunidad, es decir, si conserva o no el fuero constitucional. La Constitución en el artículo 110 párrafo sexto no determina una instancia posterior ni recursos que se puedan interponer ante un tribunal que conozca de ellos. Esta es una característica propia de este juicio, ya que la ley establece que el servidor público no tiene otro recurso legal para apelar a la resolución que dicta el jurado para revocarla, por eso es uninstancial, por qué no existe otra etapa

[67] *Ibidem, pp. 1211-1214.*

a la que pueda acudir a tramitar un recurso, como en los juicios ordinarios se establece una segunda instancia con la finalidad revocar una sentencia dictada por un juez.

2) EL JUICIO POLÍTICO ES SUMARÍSIMO

Por la características de ser un juicio político no existe ni admite excepciones dilatorias, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no determina que el servidor público tendrá alguna excepción para contradecir la denuncia instaurada en su contra; ni contempla tampoco a su favor del funcionario público incidentes de previo y especial pronunciamiento que deban resolverse durante el juicio, como los que se tiene en los procedimientos ordinarios.

3) EL JUICIO POLÍTICO ES UN PROCEDIMIENTO ABSORBENTE

Una vez que la Cámara de Senadores recibe una acusación y acuerda en constituirse en jurado de sentencia para conocer de ésta, debe ser el único objeto de su atención; no pueden distraerse en otras tareas; no puede conocer de diferentes negocios, mientras no emita su resolución final. La razón por la cual el juicio sea absorbente es obvia: está en juego un alto interés nacional; la situación perjudica a las instituciones y afecta al orden público; es una determinación política que interesa a la sociedad por el rango del funcionario, toda vez que no se puede dejar de lado la falta cometida por éste.

Para que el Senado dicte una resolución implica resolver ciertas situaciones: si está en receso, tener que reunirse en un periodo extraordinario de sesiones a convocatoria de la comisión permanente; si está en periodo ordinario, que no pueda darse por parte de la Cámara de Diputados el consentimiento para que suspenda sus sesiones por más de tres días que, en forma forzosa, tenga que constituirse en jurado de sentencia, lo que pudiera significar que para poder reunir el quórum indispensable tenga que convocarse inmediatamente a los suplentes; que pueda dictar todas las providencias, reunir todos los elementos que le sean indispensables para juzgar y esté en aptitud de recurrir a todos los medios de apremio necesarios para hacerse obedecer.

Cuando el Senado se constituye en jurado de sentencia no es algo potestativo; está obligado a hacerlo, en virtud de la resolución que emite la Cámara de Diputados; está es

la consecuencia lógica que deriva del principio que regula el funcionamiento de las cámaras que integran el Congreso de la Unión; su actuación es sucesiva y coordinada; si falta a esté principio una de éstas, en el caso el Senado, no está libre para conocer de una acusación.

La Constitución dispuso que las dos cámaras del Congreso de la Unión funcionen en forma coordinada; una y otra deben estar expeditas para actuar como revisoras. No les es posible suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la colegisladora. El principio de coordinación rige la actividad legislativa comprendiendo también la jurisdiccional.

La decisión de la Cámara de Diputados en el sentido de acusar, se refiere a poner al acusado a disposición del jurado y la comisión nombrada debe sostener la acusación frente al Senado. Por tratarse de un asunto fundamental debe suspender su actividad legislativa para conocer y resolver del proceso de responsabilidad que debe ocupar su atención. Con esta actividad el Senado suspende todo trabajo al no aprobar tratados, ratificar nombramientos ni dar permisos Siempre que el Senado se constituye en jurado de sentencia debe presumirse su competencia tanto para juzgar como castigar; nada ni nadie puede impedir su acción. No hay recursos contra sus resoluciones ni tribunal competente para conocer de éstos.

4) EL JUICIO POLÍTICO ES RESTRINGIDO

El procedimiento del juicio político tiene la particularidad de ser restringido, porque solo sigue a determinados servidores públicos que se encuentran señalados en el artículo 110 constitucional, en donde se establece quienes serán sujetos de juicio político; además de precisar las sanciones que se impondrán en el caso de que se les encuentre culpables y de manera específica el tribunal competente para conocer del mismo.

5) EL JUICIO POLÍTICO ES MIXTO

Este juicio político es un procedimiento escrito y oral; la primera sección es escrita porque se integra con la de denuncia, dictámenes, pruebas y documentos que integran el expediente del juicio en vía de informes o alegatos necesarios para fundar la acción en

contra del servidor público. La segunda sección es oral, que si bien con el tiempo se consigna en actas y en el Diario de Debates, en el momento de dictarse la resolución definitiva, los miembros del jurado sentencian con base en lo expuesto de viva voz por el funcionario público.

Aun considerando al juicio político como un acto de oportunidad por el contexto político en el que se desarrolla, no puede dejarse de dar entre las partes, acusadora y defensa, la actividad contradictoria, la función de proponer la duda, la incertidumbre de tal manera que el juzgador esté en posibilidad de escoger uno de los dos puntos de vista; por mas prejuicios que exista, no puede omitirse cubrir el expediente de dejar hablar y oír.

Las partes al expresar sus argumentos en su defensa no tienen la limitación de excederse de media hora, como lo dispone el artículo 103 del reglamento, no se requiere un acuerdo expreso de la cámara para continuar con el uso de la palabra; se trata de permitir una defensa cabal. La inaplicabilidad del precepto indicado no significa que puede hablarse en forma indefinida; en todo caso es el pleno el que determina si ha quedado lo suficientemente expuestas las posiciones de la acusación y la defensa.

6) EL JUICIO POLÍTICO ES EXCEPCIONAL

Este juicio es excepcional por ser diferente a los juicios ordinarios que se presentan en la vía judicial y el tipo de servidores públicos que lo resuelven, por la intervención de un poder; el legislativo, en los restantes y en los de los estados, como salvedad a los principios de separación de poderes, de igualdad entre ellos, de funcionamiento armonioso y de colaboración que derivan de la Constitución general. Es considerado un instrumento de defensa y de agresión a disposición de un cuerpo colegiado con la finalidad de preservar el cúmulo de facultades que le han sido atribuidas, permitir su efectivo ejercicio y de hacer obedecer sus determinaciones que dicte.

5.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO POLÍTICO

El juicio político desde el siglo XIX y estipulado en el texto original de 1917 se seguía para los casos de los llamados delitos oficiales en que incurrían ciertos funcionarios de

alta jerarquía cuando se violaban los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, expresión que se derogó en 1982 para que no se confunda la responsabilidad derivada del juicio político con la responsabilidad penal que se presenta cuando los servidores públicos cometen algún delito sancionado por las leyes penales. El ordenamiento constitucional mexicano establece dos procedimientos distintos que obedecen a la naturaleza de los delitos que se les imputan a los servidores públicos, denominados “oficiales” y “comunes”.

La Cámara de Diputados en su LX Legislatura del 2007 a través del centro de estudios de derecho o investigaciones parlamentarios, realizaron un estudio sobre algunas consideraciones del Juicio Político en donde establecen que este es una institución fundamental del orden jurídico de nuestro país, pues deriva de los principios básicos que definen la estructura política del Estado mexicano, ya que se encuentra previsto en la Constitución Federal. A su vez recalcan que es un juicio constitucional, al mismo tiempo que lo es el juicio de amparo y las controversias constitucionales pero mientras estos incumben al órgano jurisdiccional, el juicio político es de la competencia exclusiva del poder legislativo a través de sus cámaras, iniciando en la de diputados.

Finalmente, es de resaltar que en el juicio político el poder legislativo realiza una función formalmente legislativa y materialmente jurisdiccional que la Constitución Federal le atribuye concretamente. Aunque es un procedimiento jurisdiccional, no cambia la naturaleza del órgano que conoce de él, no lo convierte en poder judicial, sigue siendo Poder Legislativo, propiedad que conserva en todo momento tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, en el desarrollo del mismo.

5.4 DIFERENCIA ENTRE JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Dentro del rubro de la responsabilidad pública, entendida como aquella función inherente a los servidores públicos y prevista por los ordenamientos constitucionales; siempre será un servidor público de alta jerarquía que deberá comportarse en su ejercicio con respeto irrestricto; como protector de los intereses públicos fundamentales de la nación o de su

buen despacho, la pena al no proceder de acuerdo con la ley, quedará destituido de su cargo e inhabilitado para ocupar otro durante un tiempo determinado. Los procedimientos que establece la Constitución a los que serán sometidos los funcionarios públicos que incurran en responsabilidad son:

> "El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, esta última función exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política."[68]

La figura del juicio político como institución jurídica-política tiene como finalidad remover o inhabilitar a determinados servidores públicos especialmente los señalados en el artículo 110 constitucional, que hayan incurridos en responsabilidad sancionada por la ley; mientras que la declaración de procedencia su objetivo es desaparecer la inmunidad del que gozan ciertos servidores públicos principalmente los señalados en el artículo 111 constitucional y que es necesario separarlos de su cargo para enfrentar un proceso judicial.

> "La declaración de procedencia tiene como finalidad proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respeto de posibles obstrucciones, agresiones y represalias con fines políticos de las demás ramas del gobierno, así como de acusaciones temerarias que el artículo 111 constitucional conserva y amplía la institución de la llamada inmunidad procesal en materia penal."[69]

Es preciso mencionar la diferencia que existe entre juicio político y declaración de procedencia que se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, para ello la Cámara de Diputados establece ocho diferencias las cuales son:

> 1."El juicio político es un procedimiento jurisdiccional regulado en el artículo 110 constitucional. En cambio, la declaración de procedencia es un procedimiento no jurisdiccional regulado en el artículo 111 constitucional.
>
> 2. Mediante el juicio político se exige responsabilidad política a los servidores públicos de alta jerarquía, por violación a las instituciones públicas fundamentales o a su buen despacha. En cambio, a través de la declaración de procedencia se autoriza el inicio de un procedimiento penal, ante las autoridades competentes en contra de los servidores públicos investidos de inmunidad.

---

[68] *Constitución Política Mexicana comentada*, op. cit. nota 34, p. 195.
[69] *Ibídem*, p. 200.

3. En el juicio político se resuelve de fondo de la cuestión planteada. En cambio, en el procedimiento de la declaración de procedencia no se resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuzgar, se remueve un obstáculo para que pueda proceder penalmente contra el servidor público, Es un requisito de procedibilidad.

4. El juicio político tiene como finalidad revisar las conductas de los altos servidores públicos federales o del Distrito Federal, en el ejercicio de sus funciones, que perjudican los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; igualmente tiene el propósito de analizar las violaciones graves a la Constitución Federal o a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales en que incurren los servidores públicos estatales, en el ejercicio de sus funciones. En cambio, la declaración de procedencia tiene el objetivo de que mediante una instancia ante la Cámara de Diputados se autorice para que las autoridades competentes puedan proceder penalmente, por la comisión de los delitos durante el tiempo de su encargo, contra servidores públicos que gozan de inmunidad.

5. El juicio político es de la competencia de ambas cámaras del Congreso de la Unión: la Cámara de Diputados funge como órgano de acusación, el Senado se erige en Jurado de Sentencia, para conocer y resolver sobre la responsabilidad política de los servidores públicos de alta jerarquía. En cambio, la declaración de procedencia es de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual declarará si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado; se caracteriza por el carácter unicameral del procedimiento.

6. En el juicio político, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión; y luego, conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia aplicará, en su caso, la sanción correspondiente mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión. En cambio, en la declaración de procedencia, no se aplica sanción alguna, simplemente la Cámara de Diputados declará por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, para que retirada la inmunidad en su caso, la persona quede a disposición de la justicia ordinaria.

7. La finalidad del juicio político consiste en determinar si el servidor público es o no indigno de permanecer en el cargo y de volver a ocupar funciones públicas; por ello, la sanción en ese juicio consiste en la destitución o la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, sin opinar acerca de la responsabilidad de otro tipo en que pudiese haber incurrido el enjuiciado. En cambio, la finalidad de la declaración de procedencia es determinar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado. Si la declaración es que si ha lugar a proceder contra el servidor público, éste será separarlo para que quede sujeto a proceso penal. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el sujeto podrá reasumir su función.

8. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. En cambio, para la declaración de procedencia solo tendrá lugar mientras el servidor público funga en su cargo, pues su propósito es retirarle la inmunidad de que goza, separándolo de la función pública, para ponerlo a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley."[70]

[70] LICONA Vitae, Cecilia. *Juicio político expediente Parlamentario 14*, LX legislatura de la Cámara de Diputados 2007, México, San Lázaro, pp. 159-160.

Por lo tanto el procedimiento de declaración de procedencia es distinto del procedimiento del juicio político, pues mientras en primero el objetivo es autorizar la procedencia de un proceso penal por la comisión de un delito, háblese de iniciación o prosecución; en el juicio político el objetivo es la destitución del funcionario público y su inhabilitación por el tiempo correspondiente, por su responsabilidad política en los términos dispuestos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.5 SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO

Los servidores públicos que se encuentran desempeñando algún cargo en los órganos del Estado de acuerdo al nivel jerárquico que ocupan y el grado de poder que les otorga la ley; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los servidores públicos que serán sujetos de juicio político en caso de responsabilidad, el artículo 110 constitucional nos indica en los párrafos primero y segundo los funcionarios públicos que se les podrá seguir el procedimiento de responsabilidad que a continuación se mencionan:

- Servidores Públicos del Poder Legislativo Federal.
- Servidores Públicos del Poder Judicial Federal.
- Servidores Públicos del Poder Ejecutivo Federal.
- Servidores Públicos de los órganos Constitucionales Autónomos,
- Servidores Públicos Locales.

Las reformas que ha tenido el artículo 110 desde 1917,1982, l987,1994,1996, 2014 y 2016 tienen como finalidad la ampliación de los sujetos de juicio político, lo cual permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución y/o inhabilitación a aquellos servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad, durante su gestión llegaran a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

En el primer párrafo se enmarca una facultad complementaria de las Cámaras las que les confiere el artículo 93 constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, así como de los organismos descentralizados y

empresas de participación estatal mayoritaria, al igual que para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria.

En cuanto al segundo párrafo la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan. De este modo se le faculta a las legislaturas locales la última palabra sobre la presunta violación a la Constitución o alguna Ley de carácter Federal.

Esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal, ya que es en defensa de éste por lo que se establece; al dejar que la sanción dictada en la resolución sea impuesta por la legislatura local, evitando así que la federación cuente con un instrumento para deshacerse injustificadamente de un servidor público de alto nivel de alguna entidad federativa.

5.6 CAUSALES DE JUICIO POLÍTICO

La Constitución como ley suprema de México, fundamenta las causales que darán origen al procedimiento del juicio político y que deberán integrar ambas cámaras para aplicar la justicia y mantener el orden jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue en los artículos 108, 109, 110 dos categorías de actos:

1. Los actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
2. Las violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así con o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Se seguirá juicio políticos por los actos de la primera categoría a los funcionarios públicos que se mencionan en el párrafo primero del artículo 110 constitucional, así como también se establece que serán causales de juicio político lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señala el daño que se puede ocasionar los actos de los servidores públicos, cuyo contenido dice:

> "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:
> I. El ataque a las instituciones democráticas.
> II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

III. Las violaciones a los derechos humanos.
IV. El ataque a la libertad de sufragio.
V. La usurpación de atribuciones.
VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o 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.
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."[71]

En lo que respecta a los actos de la segunda categoría, se seguirá juicio político a los servidores públicos que se mencionan en el segundo párrafo del artículo 110 constitucional y segundo del artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, es decir, serán sujetos de juicio políticos los gobernadores de los estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicias de las entidades federativas.

De lo anterior podemos señalar que, de acuerdo a las características de los sujetos a los que se les puede iniciar juicio político, se desprende que son servidores públicos a quienes les han conferido facultades de gobierno y administrativas, las cuales resultan importantes frente a los intereses públicos fundamentales; esto es, no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo responsabilidad, toda vez, que no todo tienen la posibilidad de tomar decisiones importantes que afecten los intereses públicos fundamentales.

5.7 PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO

El mecanismo para iniciar el juicio político de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que señala los artículos del 9 al 24 es a partir de la denuncia de cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad que presente al Poder Legislativo, el cual se desarrolla en dos etapas:

- La primera etapa ante la Cámara de Diputados, quien funge como órgano instructor y de acusación, de acuerdo a los artículos del 9 al 21 de la mencionada ley.

[71] *Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos,* op cit. nota 52, p. 7.

- La segunda etapa ante la Cámara de Senadores, quien funge como jurado de sentencia y en la que finalmente se desarrolla el juicio de responsabilidad de conformidad a lo establecido por el artículo 22 y subsecuentes de la citada ley.

En el capítulo II del título segundo, artículo 9, se determina que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia en contra de un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas que se refiere el artículo 7 y las que determina el párrafo segundo del artículo 5 de la citada ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales Magistrados de los Tribunales de Justicia Estatales.

La denuncia ciudadana tiene por objeto la investigación de las conductas de los servidores públicos de alta jerarquía que determina el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de establecer la responsabilidad puesta de manifiesto en dichas conductas y aplicar las sanciones correspondientes.

El desarrollo del juicio político se regulara por los artículos del 9 al 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos cuyo procedimiento a continuación se describe:

Cuando el ciudadano presente su denuncia reuniendo los requisitos de ley acompañada con las pruebas que demuestren la responsabilidad del servidor público, esta seguirá el siguiente procedimiento:

a) El escrito de la denuncia se presenta ante la oficialía mayor y se ratifica dentro de los tres días naturales posteriores. Ratificada la denuncia, la sección dentro de los tres días naturales siguientes notificara al denunciado e informará sus derechos y la obligación que tiene para comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación

b) Ratificado el escrito, la oficialía mayor lo turna a la subcomisión de examen previo de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, para su tramitación y se les notifica a los coordinadores de los partidos políticos.

c). La subcomisión de examen previo dentro del término de treinta días hábiles procederá a examinar:

- Si el denunciado se encuentra en los enumerados en el artículo 2 de la citada ley.

- Si la denuncia encuadra la conducta señalada en el artículo 7 de la mencionada ley.
- Si no hay pruebas suficientes que acrediten la conducta del servidor público desechara la denuncia; y en caso de que se presenten pruebas supervinientes volverá analizarla

d). La resolución de una denuncia desechada por la subcomisión de examen previo, podrá ser revisada a petición de los presidentes de las comisiones en el pleno de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales que representen el 10% de integrantes de ambas comisiones.

e). La resolución que dicta la subcomisión de examen previo manifestando procedente la denuncia, se remite a las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales para que se dicte la resolución correspondiente y se turne a la sección instructora.

Una vez turnada la denuncia a la sección instructora, realizará las diligencias necesarias para comprobar la conducta denunciada del servidor público con todas sus características. La sección instructora abrirá un periodo para recibir pruebas para el denunciante y el servidor público por treinta días naturales; una vez concluido el plazo si no fue posible aportar pruebas, la sección podrá ampliar el término analizando las circunstancias del caso. Concluido el plazo de instrucción se pondrá el expediente a la vista por tres días al denunciante y otros tres días al servidor público, una vez finalizado el término para tomar datos que necesiten para formular alegatos, las partes los presentarán por escrito dentro de los seis naturales siguientes. Terminado el plazo para presentar alegatos, la sección instructora formulará sus conclusiones con las constancias procedimentales que integran el expediente, las cuales se dictaran en dos sentidos:

- Declarar improcedente la denuncia toda vez que no existieron elementos suficientes para encuadrar la conducta del servidor público.
- Declarar procedente la denuncia que contendrá: comprobada la conducta, ampliada la responsabilidad, la sanción que se le impondrá y finalmente si son aceptadas las conclusiones se remitirá a la Cámara de Senadores en concepto de acusación.

La sección instructora una vez dictado las conclusiones se las entregara a los secretarios de la Cámara de Diputados y estos a su vez al presidente de la misma, para que convoque y resuelvan sobre la acusación; también se le notificara a las partes para que dentro de los tres días naturales siguientes se presenten y aleguen lo que ha sus derechos convenga.

La sección instructora tiene como plazo para entregar sus conclusiones sesenta días naturales, contados desde la fecha en que se firmó la denuncia. En el caso de que se encuentre impedida para entregarlas, se le concederá un plazo de quince días para perfeccionar las conclusiones y entregarlas. Finalmente una vez integrada la procedencia de la denuncia y haberse agotado todas las diligencias y vencido los plazos se erigirá en órgano acusador la Cámara de Diputados para resolver sobre la responsabilidad.

Practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la cámara, dentro del plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se le haya firmado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la cámara que se amplíe el plazo por el tiempo dispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

5.7.1 PROCEDIMIENTO ANTE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El procedimiento ante la Cámara de Diputados se inicia cuando se integra en órgano acusador en contra del servidor público, tal acto se encuentra reglamentado en los artículos del 20 al 21 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que a continuación se describe:

Una vez que se realizaron todas las investigaciones por las comisiones correspondientes se fijará un plazo para que dé inicio la audiencia correspondiente. Llegado el día señalado para la audiencia la cámara de diputados se erigirá en órgano de acusación; previa declaración de su presidente. Posteriormente la secretaría dará lectura a la constancia procedimentales y conclusiones de la sección instructora.. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si

alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Una vez que terminaron son retirados del recinto, para que la Cámara proceda a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora. La Cámara una vez que realiza el trabajo de discutir y votado las conclusiones resolverá en dos sentidos:

a) No procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo.
b) Si procede la acusación en contra del servidor público, de inmediato 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.

.

5.7.2 PROCEDIMIENTO ANTE LA CÁMARA DE SENADORES

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en los artículos del 22 al 24 regula el procedimiento para que la cámara de senadores se erija en jurado de sentencia, que a continuación se describe:

La Cámara de Senadores una vez que recibe la acusación la turna a la sección de enjuiciamiento para que emplace a la comisión de acusación, al acusado y su defensa para que presente por escrito sus alegatos dentro los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido el término, con alegatos o sin alegatos, la sección de enjuiciamiento dictara sus conclusiones con las consideraciones de la acusación y alegatos formulados, sugiriendo la posible sanción que se deba imponer al servidor público fundamentada en la ley.

La sección de enjuiciamiento podrá escuchar a las partes directamente si así lo solicitan o si lo considera conveniente, de igual manera realizará otras diligencias que le permitan formular sus conclusiones. Dictadas las conclusiones, las remitirá a la secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones en la secretaría de la Cámara, su presidente convocara para que se erija en jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes de haber recibido las conclusiones y a su vez la secretaría citara a las partes.

El día y hora de la audiencia el presidente de la cámara la declarara eregida en jurado de sentencia y posteriormente procediendo con el protocolo:

1) Se dará lectura a las conclusiones emitidas por la sección de enjuiciamiento.
2) Posteriormente se concede la palabra a las partes.
3) Se retira el acusado y su defensa, permaneciendo en la sesión la comisión para discutir y votar, aprobando las conclusiones. Finalmente el presidente hará la declaratoria que corresponda.

En lo que corresponde a los servidores públicos locales, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones y se dictará la sentencia correspondiente, la cual será remitida a la legislatura local para que proceda según corresponda.

5.8 PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

La declaración de procedencia por ser un procedimiento parlamentario que se desarrollara exclusivamente en la Cámara de Diputados que dictará una resolución en contra de un servidor público para que se ejercite la acción penal y enfrente un proceso judicial, el cual está determinado en los artículos del 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El procedimiento de declaración se inicia cuando un ciudadano o el Ministerio Público Federal presentan una denuncia o requerimiento en contra de un servidor público, la cual debe reunir los requisitos para ejercitar la acción penal. La denuncia se hará ante la Cámara de Diputados y a través de la sección instructora que será la encargada de realizar todas las diligencias a fin de investigar la existencia de un delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como el estudio de la remoción del fuero constitucional cuya solicitud se pide para que el inculpado enfrente un juicio judicial. La sección instructora tendrá un plazo de sesenta días hábiles para entregar su dictamen.

El dictamen de la sección instructora se puede dictarse en dos sentidos:

1) Si la imputación del delito es improcedente, si le comunicará a la Cámara inmediatamente para que resuelva, si se desecha de plano o se continúa con el mismo.
2) Si, de acuerdo a las diligencias realizadas la imputación del delito es procedente.
Una vez concluido el plazo, la sección instructora entrega su dictamen respectivo al presidente de la Cámara, este convocará al día siguiente para que la misma se erija en jurado de procedencia y a su vez se le notificará al inculpado y su defensa, al particular o Ministerio Público según corresponda para que estén presentes.
El día de la audiencia el presidente de la Cámara declarara erigida la asamblea en jurado de procedencia, posteriormente la secretaría dará lectura al dictamen y a las conclusiones de la sección instructora. Luego se le concederá la palabra al denunciante, al culpable y su defensa y finalmente al Ministerio Público para que aleguen lo que a su derecho convengan. Todos tendrán el derecho de replica. Una vez agotadas las diligencias, serán retirados los participantes para que la Cámara discuta y vote las conclusiones propuestas por la sección instructora.
Si la Cámara resuelve que hay lugar a proceder en contra del inculpado, se procederá inmediatamente a separarlo del cargo y puesto a disposición de los tribunales competentes para enfrentar el juicio correspondiente. En caso de que declaración de procedencia sea dictada en contra de un servidor público local, se entregará la resolución a la legislatura estatal para que la ejecute.
Para que un servidor público sea sujeto juicio penal por la comisión de un delito, debe haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia y en caso de no ser así, la secretaría de la Cámara girará un oficio al tribunal para que suspenda el procedimiento.

5.9 CLASES DE SANCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO

Los castigos que el jurado de sentencia impone son limitados toda vez que la ley determina que los servidores públicos serán sancionados con: la destitución o la inhabilitación. En cambio los jueces o tribunales ordinarios la ley les concede una amplia gama de sanciones a su disposición que pueden utilizar con miras a enmendar y castigar las infracciones o delitos cometidos por el servidor público.

La facultad de castigar está en relación directa con la competencia de que se ha dotado al jurado, toda vez que esta es limitada, sólo puede conocer de un número muy restringido de ilícitos. Lo demás es competencia de las autoridades judiciales ordinarias, que pueden juzgar al servidor público nuevamente y sancionarlo por otros delitos no conocidos por el jurado de sentencia.

Las sanciones que se impondrán en materia de juicio político se contemplan en el párrafo tercero del artículo 110 constitucional y las que impone el jurado de sentencia consisten en lo siguiente:

A) LA DESTITUCIÓN

Para que los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional sean destituidos de sus funciones y prerrogativas, es necesario que un jurado de sentencia que tiene competencia para ello, realicé mediante el procedimiento de juicio político, la sanción consiste en privar de la función, los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes. Lo hace a partir de la fecha en que la resolución se le notifica o del momento en que se entiende que ha surtido sus efectos. El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe, pormenorizado o no, de su gestión. Debe, además, entregar todos los bienes que le fueron confiados para que prestara el servicio.

> "Destituir es privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo; el termino alude a quien lo hace es una autoridad competente; de otra manera no se está frente a un destitución."[72]

La resolución de destitución se le notificara al órgano al que pertenece el enjuiciado o a su superior jerárquico, este es un acto que tiene particular importancia. Con la resolución dictada el enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público y cualquier acto que desempeñe en ejercicio del cargo, implica la comisión de un ilícito. Por eso una vez dictada la resolución debe notificarse al órgano o al superior jerárquico para que en su competencia, le dé cumplimiento y provea lo relativo a la suplencia.

La destitución puede presentarse en varias situaciones:

[72] Arteaga Nava, Elisur. *Derecho constitucional*, op. cit., nota 65, p. 1242.

- Si el destituido era miembro de alguna de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, el presidente de la cámara respectiva deberá tomar nota de la resolución que emita el jurado y llamar al suplente.
- Cuando el servidor público haya ocupado un puesto de libre designación por parte del presidente de la república, la resolución dictada debe notificársele a éste para que proceda a cubrir la vacante, ya que en virtud de la sentencia del jurado fue separado de su cargo. Sería un desacato conservarlo en su posición o cambiarlo de adscripción; políticamente daría lugar a un enfrentamiento entre poderes. Debido a la relativa irresponsabilidad del presidente de la república, cuando se trata de directores o sus equivalentes en organismos descentralizados, no hay duda de que habría serias dificultades para el secretario cabeza del sector correspondiente.
- Cuando se trata de un ministro de la suprema corte la resolución que dicte el jurado debe notificarse a su presidente para que éste dé cuenta al pleno. En forma simultánea debe hacerse del conocimiento del presidente de la república, a fin de que proceda a presentar una terna al senado a efecto de que designe un nuevo ministro. La destitución de magistrados y jueces federales deberá hacerse del conocimiento del consejo de la judicatura federal para que nombre a otro titular.
- Si el destituido es magistrado del fuero común del Distrito Federal, la notificación deberá hacerse al jefe de gobierno, a fin de que proponga a la asamblea legislativa un nuevo candidato; al presidente del pleno, para que provea la suplencia en la sala respectiva; cuando se trata de un juez, al consejo de la judicatura del Distrito Federal, para que se provea lo relativo a la sustitución.
- Respecto a los servidores públicos de los estados, una resolución condenatoria del jurado de sentencia implica la destitución inmediata y firme; pero la misma debe hacerse del conocimiento únicamente de la legislatura respectiva para que, por su mediación, provea lo relativo a la suplencia del destituido. Si es diputado local debe llamarse al suplente; si es el gobernador, debe recurrirse de a los sistemas de suplencia o sustitución que existen en las constituciones locales; si se trata de un magistrado, la magistratura deberá solicitar al gobernador que someta a su consideración un nuevo nombramiento. Si una legislatura insistiera

en sostener a un servidor público, no obstante la resolución dictada, implicaría una violación grave a la constitución y leyes que de ésta emanan; podría dar lugar al enjuiciamiento de los diputados locales responsables.

B) INHABILITACIÓN

La inhabilitación jurídicamente impide que una persona pueda actuar o realizar alguna acción jurídica. Pero en el campo de la política significa que el servidor público no podrá ocupar algún cargo público en un determinado tiempo.

La inhabilitación es una de las formas en la que se manifiesta la suspensión de derechos. Es la pena usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos que se ha confiado su aplicación a los tribunales:

1) Jurado de sentencia
2) Jueces de distrito

La inhabilitación está contemplada como sanción en el artículo 53 fracción VI y artículo 56 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, donde las autoridades, los superiores jerárquicos de los servidores públicos, son los encargados de su aplicación y determinar en que condiciones se aplicará.

> Artículo 53 "Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:
> VI.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos.
> Artículo 56 Para la aplicación de las sanciones que hace referencia el artículo 53 y se observaran las siguientes reglas:
> V.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente."[73]

La inhabilitación se deriva de una resolución condenatoria del jurado de sentencia que suspende funciones, empleos, cargos o comisiones, tanto de la federación como de los Estados; el texto constitucional alude a un término genérico limitado, es decir, comprende los puestos que existen entre los tres poderes federales, entre los poderes de cada uno de las entidades federativas, los órganos de autoridad del Distrito Federal e incluso, los municipales. No tiene los alcances generales de las inhabilitaciones que dictan los jueces. La resolución de jurado es un acto público que deriva de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional y tiene que ver con uno de los atributos de la persona, la inhabilitación política acompaña al servidor público en donde quiere que se encuentre.

[73] *Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos* op, cit. nota 52, p. 24.

5.10 CARÁCTER DEFINITIVO DE LAS DECLARACIONES Y RESOLUCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO

El Juicio de Responsabilidad es un procedimiento lineal, que carece de interrupciones o prorrogas; las resoluciones que en este se dictan causa estado por disposición de la ley. Es una característica propia de los juicios de naturaleza política, por tal motivo queda excluida la institución de los recursos que es una cualidad de los tribunales ordinarios para impugnar las resoluciones que ellos emitan.

> "Las resoluciones que dictan los órganos que intervienen en un proceso de responsabilidad son inatacables e inmodificables. Lo son todas las que dictan la cámara de diputados, las comisiones y sección instructora, como las que dicta el senado a partir del momento en que acuerda erigirse en jurado e incluso, la resolución final, absolutoria o condenatoria, Ésta es cosa juzgada. También lo es aquella que indirectamente se deriva del hecho de no reunirse el mínimo de votos necesarios para aprobar una condena."[74]

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 110 párrafo final y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 30 declaran que son inatacables las resoluciones que emiten las cámaras en los juicios de responsabilidad, de igual manera los acuerdos que emiten las secciones se consideran resoluciones inatacables, toda vez que la ley no se establece medio para impugnarlas y a la letra dice:

> Artículo 110 "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."[75]
> Artículo 30 "Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables."[76]

En materia de responsabilidad oficial no existe un aparato judicial ordinario que funcione regularmente, ni órgano que conozca de recursos; en este aspecto se aparta de la estructura y del funcionamiento de la justicia ordinaria. Se trata de un trámite con características excepcionales, por disposición constitucional. Incluye dos etapas, la

---

[74] ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho constitucional*, op. cit. nota 65, p. 1238.
[75] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. nota 15, p. 197.
[76] *Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, op. cit, nota 52*, p.14.

primera que se sigue ante la Cámara de diputados, y la segunda, la relativa al juicio del que conoce la Cámara de Senadores.

5.11 EL CARÁCTER DE LAS RESOLUCIONES EN EL JUICIO POLÍTICO

En el juicio político no siempre se busca la justicia, ni castigar a fin de enmendar el daño ocasionado por el servidor público, por qué en los órganos que intervienen en este proceso de responsabilidad siempre van a estar presente los intereses de los partidos políticos en las cámaras. El procedimiento no es imparcial ni está exento de prejuicios. No busca la verdad; no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Esto se debe a la influencia que tenga el funcionario público dentro del partido político y hasta qué punto el mismo ésta dispuesto a defenderlo.

> "Las resoluciones en el juicio político se basan en criterios de confianza y oportunidad. De ahí que la valoración descansa en la libre apreciación de quien resuelve, efectuándose con absoluta libertad de criterio. Ello porqué el órgano que acusa (Cámara de Diputados) y el que sentencia (Cámara de Senadores) están integrados bajo el principio partidista, por lo que la discrecionalidad es la característica sobresaliente del procedimiento que ventila el juicio político."[77]

La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en el artículo 7 párrafo último otorga amplias facultades a las Cámaras del Congreso para apreciar la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los servidores públicos que ocasionan un daño al interés público y a la letra dice: "El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo."[78]

Las resoluciones que se emiten en el juicio político se toman así por las personas que las dictan, ya que se caracterizan por su condición política y no por su preparación o conocimiento jurídico. En él se resolverán cuestiones políticas que se sancionan cuando el servidor público es sometido al procedimiento para juzgarlo con la finalidad de comprobar la responsabilidad, la pena que se impondrá no es otra que la muerte política. Toda vez que deja al servidor público inhabilitado para seguir realizando funciones en la

[77] LICONA Vitae Cecilia, op. cit. nota 68, p. 154.
[78] *Ley Federal de los Servidores Públicos*. México, op. cit. nota 52, p.7.

esfera del servicio público. Ya que el único objetivo es la separación del funcionario público del cargo para cuidar la institución y demostrar que el interés público se encuentra resguardado por la ley al ser vulnerado por el funcionario público.

Finalmente, las resoluciones de responsabilidad política no se toman tanto por la fuerza del derecho, sino por el número de votos.

5.12 PLAZO PARA EXIGIR LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En los juicios de responsabilidad, por observancia al principio de seguridad jurídica, la ley ha establecido plazos determinantes para la práctica de las diligencias y cubrir cada una de las etapas procesales. Los términos son obligatorios para las partes: acusador, defensa, secciones y jurado de sentencia. Quienes actúan como autoridad y los particulares deben respetar los términos para no retardar el juicio.

La existencia de los términos se observa desde el momento en que se presenta una acusación o denuncia; debe ratificarse en tres días como lo establece el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

Con los términos se busca la celeridad del proceso, en economía del tiempo de un cuerpo colegiado, que tiene como función primordial no la de juzgar, sino legislar; desde el punto de vista del acusado, respecto del derecho de seguridad jurídica, procura poner fin a la indefinición e inseguridad en que se halla involucrado en virtud de la acusación.

Los artículos 12, 13, 14, 15, 18, 19, 22, 24, y 35 nos indican en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos dos principios generales sobre los términos: uno se compone de los términos de días naturales, que no hay días inhábiles o feriados, por lo tanto, no se interrumpen. Este principio, que implica una desventaja para el acusado, debe tener como complemento que existan en el Congreso de la Unión oficinas que estén disponibles y abiertas las 24 horas de todos los días del año. No puede existir como obligación el principio de días naturales, si no se establecen los medios para que las partes y las autoridades cumplan con lo que se le ordene conforme a la Ley.

El otro principio es que todos los términos son fatales e improrrogables, que los derechos, las acciones, las garantías se pierden por el simple transcurso de los plazos que la ley, las secciones o el jurado conceden, sin necesidad de acusar de rebeldía o acuerdo Este

principio trae aparejadas obligaciones para las autoridades, como consignar fehacientemente la hora en que se hizo la notificación de la resolución respectiva, que se certifique que las partes no hicieron uso de la concesión otorgada, o no ejercieron el derecho reconocido y, por último, que se haga constar el día y la hora en que concluyó el término.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 114 y el artículo 78 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establecen reglas especiales relativas a la prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos. La prescripción no se inicia a partir de su ejecución o consumación, sino a partir de la fecha en que se ha abandonado la función.

Finalmente los servidores públicos son personas fuera de lo común, que gozan de poder e influencia que no pueden ser puestos en igualdad de condiciones que los ciudadanos comunes, por eso es necesario exigir la responsabilidad dentro de los términos establecidos en la ley para que estos enfrenten el procedimiento adecuado y se aplique la sanción correspondiente.

5.13 ANALISIS CRÍTICO-JURÍDICO DEL MARCO LEGAL DEL JUICIO POLÍTICO

En un régimen democrático como el de México, el control al ejercicio del poder es indispensable, para garantizar el respeto y el reconocimiento a los derechos fundamentales de los gobernados. Todos los servidores públicos titulares de los órganos que señala el artículo 110 constitucional se deben conducir dentro del marco jurídico en beneficio del interés público, y en caso de que estos actúen fuera del orden jurídico en perjuicio de los mismos gobernados, la ley establece un mecanismo jurisdiccional de control de poder en el juicio político para impugnar y sancionar la responsabilidad por los servidores públicos.

Es preciso señalar que la figura del juicio político es un medio para impugnar la actuación de un servidor público que haya afectado el interés público, y tiene su esencia en dos características de control jurídico y político:

- El control jurídico tiene un carácter objetivo en el sentido de que se fundamenta con mayor vigor en las normas de derecho que tiene una valoración predeterminada y se basa en reglas que limitan la discrecionalidad del juzgador. La objetividad del control jurídico tiene que ver con los principios de independencia e imparcialidad que caracterizan a los jueces en materia jurisdiccional.
- El control político tiene una característica subjetiva, en el sentido de que se basa en criterios de confianza y de oportunidad; la valoración descansa en la libre apreciación de quien juzga. No se da necesariamente la independencia ni la imparcialidad en el órgano que juzga; puede haber, como de hecho existe, la disciplina partidista, los compromisos o alianzas políticas. Los legisladores que realizan el control político son determinados en virtud de su condición política y no de su preparación y conocimientos jurídicos como ocurre en los órganos jurisdiccionales. El objeto inmediato del control político puede ser un acto o conducta política concreta o una actuación política general. A través de este control político de ese acto o conducta se está controlando al órgano del cual emana o al que le es imputable.

El juicio político tiene deficiencias en su procedimiento, toda vez que se realiza conforme lo determina la ley en el deber ser, pero en la práctica la voluntad del legislador está influenciada por el ambiente político que se está viviendo en el momento, tanto en el país como dentro de las cámaras, y de alguna manera la visión jurídica se ve rebasada por la cuestión política; por eso entonces decimos, que la voluntad de la Cámara de Diputados como órgano acusador y la Cámara de Senadores erigida en gran jurado dictará una sentencia condenatoria para el servidor público que será sancionado.

Uno de los inconvenientes que tiene el juicio político es la falta de experiencia que tienen los legisladores en materia de impartición de justicia, porque en el momento en que se inicia el juicio político estos tiene que aplicar conocimientos de derecho; de los cuales en muchas ocasiones no tienen por la propia forma de funcionar y de estructurarse el sistema político mexicano, porque la Constitución no exige que para ser diputado o senador se deba tener conocimientos en derecho o ser abogado, y por lo tanto carecen de experiencia judicial, aunado a esto el lapso de tiempo que tienen los legisladores para

adquirir el conocimiento y aplicar el derecho con los criterios de un juez para sancionar jurídicamente la responsabilidad del servidor público y no políticamente, esta experiencia no se puede adquirir porque la ley establece que únicamente dejaran de lado por un momento su labor legislativa y se enfocaran exclusivamente a esta cuestión del juicio político y una vez concluida su labor jurisdiccional, retomaran nuevamente la cuestión legislativa para continuar con su actividad.

5.14 CASOS DE JUICIOS POLITICOS CONTEMPORANEOS EN MÉXICO

Desde que los legisladores del Congreso Constituyente de 1917 implementaron en la reformada Constitución en el título cuarto la responsabilidad en que puedan incurrir los servidores públicos y las sanciones que ameriten esa conducta; son pocos los casos y los servidores públicos que a través de las figuras jurídicas políticas de la declaración de procedencia y del juicio político, han sido sujetos a estos procedimientos para ser sancionados como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, poniendo a prueba la fragilidad de la estructura del Estado de Derecho en México y el sistema de partidos que se manejan con los grandes intereses que con llevan a protegerlos a toda costa, dichos casos son:

JORGE DIAZ SERRANO, EL PRIMER LEGISLADOR QUE PERDIÓ SU FUERO

Según lo “Publicado en el Diario de los Debates de fecha viernes 29 de julio de 1983[79] de la Cámara de Diputados quedo registrado el polémico caso del Senador Jorge Díaz Serrano. Fue el primer servidor público de primer nivel en perder el fuero constitucional que cubre a un legislador, ya que desempeñaba el cargo de Senador de la República para el período de 1982-1988, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, para enfrentar un proceso judicial por los cargos del supuesto desvío de fondos, cuando estuvo al frente de Pemex como director de la paraestatal, durante el sexenio de José López Portillo. Durante el período 1977 a l981, bajo su administración la paraestatal enfrento

[79] Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de Debates de fecha viernes 29 de julio de 1983, LII Legislatura del Segundo Periodo Extraordinario de Sesiones.

una crisis del petróleo al bajar los precios, como consecuencia afecto la economía nacional. Cuando se encontraba ejerciendo el cargo de Senador, la Contraloría General de la Federación lo acusó ante la Procuraduría General de la República por el delito de fraude por 35 millones de dólares durante su mandato al frente de Pemex cuando presuntamente realizó una compra de dos buque tanques con sobreprecio.

Jorge Díaz Serrano para ser separado de su cargo y enfrentar el proceso judicial, la Cámara de Diputados se erigió en jurado de Procedencia y el 30 de julio de 1983 votaron a favor del desafuero. Una vez terminado el juicio, es aprehendido y privado de

Su libertad, aunque finalmente no se comprobaron los delitos en su contra y fue puesto en libertad. Después de este suceso, Jorge Díaz Serrano se retiro de la política y falleció el 25 de abril de 2011.

Se inició el procedimiento de declaración de procedencia en contra del Senador Jorge Díaz Serrano cuando presentó la solicitud por la Procuraduría General de la República ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados con fecha veintiocho de junio de mil novecientos ochenta y tres y se dicta sentencia el veinti nueve de julio del mismo año. La legislatura LII de la Cámara de Diputados se encontraba en receso y fue convocada por la comisión permanente para un segundo periodo extraordinario de sesiones únicamente para resolver el asunto de la declaración de procedencia en contra del Senador que se encontraba en funciones Jorge Díaz Serrano. Las consideraciones que sirvieron de base para fundamentar dicha declaración de procedencia fueron las siguientes:

1 La solicitud de la remoción del fuero constitucional que presentó la Procuraduría General de la República al Senador C. Jorge Díaz Serrano tuvieron su fundamento en el artículo 61, 111 constitucional y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Se acreditó la existencia del delito en nueve pruebas documentales privadas en las cuales aparece la firma del Senador Jorge Díaz Serrano y sustentaron la solicitud de declaración de procedencia.

3 La defensa del Senador Jorge Díaz Serrano no presentó pruebas suficientes que llevaran a desvanecer los elementos del cuerpo del delito por lo que se le acusaba y le faltó desahogar una prueba pericial clave a cargo de dos peritos que no se presentaron.

4 Se desarrollaron todas diligencias establecidas en la ley.

Con este procedimiento de declaración del Senador Jorge Díaz Serrano y ex director de Petróleos Mexicanos fue víctima de todo el poder del Estado a través del poder ejecutivo y con la aprobación del poder legislativo por conducto de la Cámara de Diputados integrada por legisladores en su mayoría priistas, que son los que votaron a favor de la pérdida del fuero constitucional, y solo porque publicó en un diario de mayor circulación un artículo sobre la democracia en México el 22 de junio de 1983 y otro sobre sobre las inversiones el 29 de junio del mismo año.

ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL SUJETO AL PROCEDIMIENTO DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

El Procedimiento de Declaración de Procedencia registrado bajo el rubro SI/03/04 que enfrentó Andrés Manuel López Obrador se efectuó, en un ambiente electoral próximo a celebrar la renovación de los poderes federales ejecutivo y legislativo, en donde se utilizó todo el poder del Estado de manera ilegítima para eliminar a un aspirante que representaba un peligro para las autoridades de la alternancia, que se encontraban en el poder en ese momento.

El asunto que fue materia para fundar el Procedimiento de Declaración de Procedencia comienza cuando el 9 de noviembre del año 2000, la entonces Jefa del Gobierno Distrito Federal Rosario Robles realizó una expropiación de una parte de un terrero que se ubica en la zona de Santa Fe, delegación Cuajimalpa, denominado El Encino con la finalidad de construir una vía de acceso a un hospital privado. En marzo del 2001 el dueño del predio interpuso una demanda en contra del Gobierno capitalino por la expropiación y a su vez promovió un amparo para detener la construcción, recurso que le fue concedido. Andrés Manuel López Obrador asume la jefatura el 5 de diciembre del 2000, al tener conocimiento de la construcción y de la situación asegura que la obra fue detenida, mientras que los propietarios alegan que no era cierto; por otra parte el pleito legal entre el gobierno capitalino y los propietarios duro hasta el 2004, en donde el juez dicta a favor de los propietarios.

Entonces la Procuraduría General de la República acusa al mandatario capitalino por desacato a una orden judicial, ante este hecho se presenta la demanda para solicitar a la Cámara de Diputados iniciar juicio de desafuero con la finalidad de separarlo del cargo para enfrentar un proceso penal. Así el 1 de abril del 2005 la sección instructora de la Cámara baja vota para iniciar el juicio de procedencia, en donde el pleno erigido en jurado a favor del desafuero de Andrés Manuel López Obrador siete días después.
Finalmente el Jefe del Distrito Federal fue separado del cargo para enfrentar el proceso judicial, pero ante la presión social que se movió en ese momento, obligo al gobierno foxista retirar los cargos que se habían presentados en contra del ex jefe del gobierno capitalista Andrés Manuel López Obrador.
Este Procedimiento de Declaración de Procedencia en contra del Ciudadano Andrés Manuel López Obrador Jefe del Gobierno Distrito Federal, no cumplió con los requisitos jurídicos que establece la ley, entre las deficiencias jurídicas más obvias a dicho procedimiento son:

1 El Ministerio Público no tenía el deber de ejercitar la acción penal por la vista que realizó el juez de distrito.

El Ministerio Público Federal no ejercitó la acción penal porque no contó con elementos jurídicos suficientes que encuadrara el delito del artículo 206 de la ley de amparo, en incumplimiento a la suspensión definitiva que se dictó dentro del amparo 862/2000. El Poder Judicial establece en la tesis los límites del Ministerio Público sobre la vista del juez:

> "Violación a la suspensión, delito de. Para que se acredite el cuerpo del ílicito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, no es suficiente que el juez de distrito que conoció el incidente respectivo haya declarado procedente y fundada la denuncia de violación a la suspensión, puesto que es necesario que la autoridad del proceso tenga a la vista los elementos de convicción que se tomaron en consideración para arribar a tal conclusión, a fin de valorarlos conforme a las reglas del código adjetivo de la materia."80

[80] Tesis XXVII 27^{0} T.C.C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XV, abril 2002, p. 1375,

Con esta tesis imposibilita al Ministerio Público no ejercitar la acción penal toda vez que jurídicamente el delito carece de pena.

2 El Ministerio Público no investigó si efectivamente se incumplió la suspensión.

En la interlocutoria definitiva que dictó el juez noveno en materia administrativa en el Distrito Federal dice:

> "Para el único efecto de que las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades solo en la parte de las fracciones expropiadas que servía de acceso al predio denominado "El Encino" ubicado en la zona de la Ponderosa, en la Delegación del Distrito Federal en Cuajimalpa Morelos, así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa."[81]

El Ministerio Público, no pudo probar cuales eran los accesos al predio ni la dimensión de estos, porque la quejosa en su demandada no manifestó acceso alguno a el mismo, por lo tanto el Misterio Público le falto investigar y probar su acción, como consta en el expediente de la sección instructora de la Cámara de Diputados.

3 Pruebas nulas de pleno derecho.

Dentro del procedimiento judicial se dice que se desahogaron inspecciones judiciales a cargo de actuario del juzgado, cuando la ley dice en el artículo 208 del Código Federal de Procedimientos Penales que estas se deben realizar por el juez o el Ministerio Públi Público según la averiguación previa o proceso, al no ser realizadas por estas quedaron sin valor probatorio.

4 Las modificaciones ilegales a la suspensión de 14 de marzo de 2001.

Como ya se mencionó el contenido de la suspensión definitiva dictada por el juez noveno en materia administrativa en el Distrito Federal fue modificada sin motivo alguno, el juez la modificó mediante el proveído de fecha 13 de febrero de 2002 en donde se ordenaba el retiro de toda maquinaria y material de construcción que se encontrará en fracciones

[81] CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*. Boletín de derecho comparado, México, 2006, número 116, mayo-agosto, p. 384.

expropiadas, aun cuando no constara en autos prueba alguna que las autoridades responsables hubieran incumplido en la suspensión dictada, aunado a esto se suma también la modificación del Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa en el Distrito Federal el cual dice:

> "Una recta interpretación de los efectos de la suspensión implica la libertad de acceder libremente al predio propiedad del quejoso, es decir, debiera permitirse que tanto vehículo como personas tengan posibilidad de entrar sin obstáculo."[82]

Con esta modificación se infringió el artículo 140 de la Ley de Amparo al fundarla en un hecho superveniente que nunca se comprobó. Tanto el juez como el tribunal colegiado no tomaron en cuenta el contenido de la demanda de amparo de la quejosa en la que se menciona que el predio el Encino no tiene accesos. El Ministerio Público no investigo la causa que originó la modificación de la sentencia, ni especifico cual era el predio con medidas y colindancias, ni cuáles eran los accesos, ni si hubo dolo por Andrés Manuel López Obrador Jefe del Distrito Federal en incumplir con la suspensión definitiva dictada por el juez el 14 de marzo del 2001.

5 EL Ministerio Público inicio la averiguación previa antes de que el juez le diese vista.

El Ministerio Público no espero a ser notificado, es decir, antes de que le diera vista el juez de distrito, haciendo uso de una facultad no fundamentada en la ley, inicia en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador con fecha 14 de noviembre del 2001 una averiguación previa registrada con el número 1339/FESPLE/2001, el hecho de iniciar la persecución de un delito sin tener a la vista una denuncia o querella es una clara violación al requisito de procedibilidad. Toda vez que el juez de distrito se dictó un proveído el 31 de enero 2002 y se lo notifica al Ministerio Público Federal para que procediera según el artículo 206 de la Ley de Amparo.

Hay ciertas causas que le impedían al Ministerio Público Federal actuar en contra del principio de legalidad y no se encontraba con las facultades legales para iniciar una averiguación previa por:

---

[82] *Ibidem*, p. 386.

a) Debería existir legalmente una declaración judicial dictada por la autoridad competente.
b) Que la declaración dictada por el juez de distrito hubiera causado estado.
c) Y que dicha declaración debería existir en autos.

6 El Ministerio Público insistió en solicitar la acción procesal penal cuando la suspensión del acto reclamado ya había perdido su valimiento.

El amparo interpuesto por Promotora Internacional Santa Fe, S. A. de C. V., de fecha 4 de diciembre de 2000 por la expropiación, fue conocido, resuelto y causo ejecutoria, por este motivo se quedó si materia la suspensión y los actos que posteriormente fueron surgiendo, quedaron sin validez jurídica.

7 La actuación del Ministerio Público fue parcial.

En este asunto se mostró la parcialidad del Ministerio Público a favor de la parte quejosa, al manifestarse cuando los representantes legales solicitaron copias de la Averiguación Previa y se las proporcionaron, en cambio el mismo trámite lo solicito la autoridad responsable y tuvo que ampararse y ganarlo para que se las expidieran.

8 El Ministerio Público no acreditó debidamente el interés jurídico.

Cuando estaba por cerrarse la averiguación previa, cinco días antes, el 7 de abril del 2004, se presenta el representante legal de la Promotora Internacional Santa Fe exhibiendo copias certificadas de la Escritura Pública número 58625 de fecha 24 de abril de 1991, este hecho paso desapercibido por el Ministerio Público, al no indagar en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Distrito Federal la autenticidad y publicidad de los datos proporcionados por la quejosa.

9 El juez de distrito tuvo por confeso al entonces jefe de gobierno del Distrito Federal.

Sé violentó el principio de la prueba confesional, ya que la finalidad de la misma es que quien la desahogue aporte hechos que les conste; acto que no sucedió con el Jefe del Distrito Federal por que nunca se presentó y se le tuvo por confeso sobre hechos que nunca confesó, se le atribuyeron confesiones y se imputó responsabilidad sin que acreditará dolo por parte de la autoridad responsable.

10 Desigualdad en la aplicación de la ley.

El Ministerio Público no pudo fundamentar la pena, pues no pudo tipificar la conducta en el artículo 206 de la Ley de Amparo y algunas de las fracciones del artículo 215 del Código Penal Federal, por lo tanto no hubo certeza jurídica sobre la conducta exactamente determinada por la ley y sancionada.

11 El problema de la interpretación del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución o garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal.

La garantía que otorga la constitución en el artículo 14 párrafo tercero es que queda prohibido aplicar penas por simple analogía, es decir, que los delitos que no están tipificados en la ley, no puede conducir a la imposición de una pena.

12 La naturaleza del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo.

El artículo 206 de la Ley de Amparo establece un delito por omisión simple que exige una conducta dolosa por parte del sujeto activo. Y que de acuerdo con el Código Penal en el artículo 9 tipifica que para que haya dolo debe existir un elemento cognoscitivo y uno volitivo, donde el primero establece el conocimiento de la suspensión que dicto el juez y en el segundo la intención de no cumplir; pero no que demostrado que el jefe del Gobierno del Distrito federal tuviera la intención de no acatar lo decretado por el juez, por lo contrario se les notifico a todas las autoridades responsables en el amparo lo decretado por el juez.

13 El problema del procedimiento.

Andrés Manuel López Obrador fue un servidor público con inmunidad procesal en los términos del artículo 111 constitucional, por la envestidura que representaba y de acuerdo con lo que establece el artículo 190 de la Ley de Amparo, el procedimiento que se debería haber aplicado era el del artículo 107 constitucional fracción XVII, correspondía al pleno de la Suprema Corte la determinación de la inexcusabilidad del incumplimiento, previa declaración de procedencia, separarlo de su cargo y consignarlo al juez de distrito.

14 Problemas en el procedimiento ante la Cámara de Diputados.

Las irregularidades jurídicas que se presentaron durante el procedimiento ante la Cámara de Diputados fueron:

> a) "La sección instructora actuó cuando el Congreso no estaba en período de sesiones, lo que pudo afectar de nulidad todo lo actuado.
> b) Se violentó el turno de las denuncias pendientes, infringiéndose el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
> c) No se agoto procedimiento alguno en la Subcomisión de Examen Previo. La solicitud de desafuero se planteó y desahogó directamente ante la Sección instructora.
> d) La Sección Instructora incumplió con el principio de exhaustividad. No admitió pruebas fundamentales para la defensa, entre otros, las declaraciones del presidente Fox, del secretario de gobernación, procurador General de la República, el exsecretario particular del presidente de la república. Además de pruebas periciales para conocer con precisión la extensión de El Encino, determinar si había accesos y cuáles eran éstos.
> e) La Sección Instructora votó la declaración de procedencia sin que se hubiese formulado dictamen alguno.
> f) Al votar el dictamen de la Sección Instructora, La Cámara de Diputados no aprobó una declaratoria como lo ordena el artículo 111 de la Constitución, y destituyo inmediatamente, en contradicción a esa norma,, al que fuera jefe de gobierno en el Distrito Federal."[83]

15 Problemas respecto a los límites del predio El Encino.

Nunca se conoció con exactitud la ubicación del predio ni los límites de los accesos al mismo, porque no constaron en autos en la demanda de amparo de la quejosa ni el Ministerio Público investigó materialmente su existencia.

---

[83] Ibidem, p. 394.

16 Ilegal e ilegítimo acuerdo político.

Se supo a través de los medio de comunicación de acuerdo político que se realizó en la residencia oficial de Los Pinos, entre el presidente de la república, el procurador general de la república, el secretario de gobernación y otros funcionarios de importancia donde el tema a tratar fue el Desafuero de Andrés Manuel López Obrador jefe de gobierno del Distrito Federal, con lo cual se agredió la imparcialidad e independencia de la Suprema Corte y del Poder Judicial y su vez la autonomía del Ministerio Público. Desde el momento en que el pleno de la Suprema Corte y el Consejo de Judicatura Federal ratifican la decisión del juez de distrito y del tribunal colegiado sin conocer ni estudiar los hechos a fondo.

CONCLUSIONES

1. Como resultado de la presente investigación concluyo que el juicio político es una institución política que tiene como finalidad suprimir el fuero constitucional del que gozan ciertos servidores públicos y de igual manera tiene el mismo objetivo la declaración de procedencia.

Pero con el transcurso del tiempo estas instituciones contenidas en la Constitución, han sido mecanismos poco eficientes jurídicamente para controlar realmente el actuar de los servidores públicos de primer nivel, toda vez que los grandes problemas de corrupción, peculado y otros delitos no disminuyen, siempre se ven afectados los derechos de los ciudadanos y el patrimonio del Estado. Toda vez que desde la creación de los mismos, son pocos los casos que han sido sancionados; nuestra carta magna va a cumplir un siglo y no hemos mejorados en esta materia, ya que los objetivos que se encuentran contenidos en ella simplemente es teoría o letra muerta.

2. Encontramos que desde sus orígenes, con el juicio de residencia durante la colonia, siempre lo que se persiguió fue evitar la impunidad por la responsabilidad de los servidores públicos.

Después de haber realizado la presente investigación sobre el juicio político como mecanismo para controlar los actos de los servidores públicos de primer nivel, principalmente los que se enmarcan en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez la declaración de procedencia sobre los servidores públicos del artículo 111 puedo concluir que; estos mecanismos jurídico-políticos que tienen como finalidad fincar la responsabilidad en que incurran los servidores públicos y aplicar las sanciones correspondientes, cuando los derechos de los ciudadanos son vulnerados por estos o afecten el patrimonio del Estado, los cuales deben ser restituidos por las leyes para salvaguardarlos. Sim embargo, cuando se llega el momento de ser aplicados, estos suelen ser corrompidos por los partidos políticos que no permiten el procedimiento por ver afectados sus intereses partidistas y al tiempo de cuidar su imagen pública.

3. En la democracia de México es necesario e indispensable que se garantice la seguridad jurídica de los ciudadanos y se combata la impunidad de algunos servidores públicos que ven en el fuero constitucional una manera de evadir su responsabilidad ante

la ley, que aunque gocen de él, es imprescindible que los ciudadanos tengan la certeza de que tales actos que infrinjan la ley serán sancionados.

Estos dos mecanismos parlamentarios tiene el objetivo de inhabilitar, sustituir o separar al servidor público de su cargo de acuerdo a la falta de responsabilidad cometida e impedirle que pueda seguir desempeñando funciones dentro del servicio público. No obstante, tal desempeño que se desarrolla en México no funciona por la intervención del sistema partidista que se tiene en las diferentes esferas de poder.

PROPUESTA

Después de haber concluido que las dos instituciones jurídicas que analicé en este trabajo no han sido eficientes dentro orden jurídico, entonces, nos trasladamos a la interrogante de ¿Qué pasaría si hubiera una institución que investigará el desempeño del servidor público durante y al concluir su cargo?

Propongo para ello que se introduzca y se eleve a rango constitucional en el titulo cuarto de la constitución, concretamente en el artículo 109, fracción I, 110 y 111 para hacer el cambio de "Juicio Político" a "Juicio de Residencia" la figura del Juicio de Residencia, que predominó durante la colonia y desapareció en la Constitución de 1824, con lo cual el servidor público estaba enterado del procedimiento al que iba a ser sujeto una vez concluido el periodo de sus funciones.

Si en México todos los servidores públicos de primer nivel estuvieran informados que al final de sus funciones harían rendición de cuentas a la sociedad por su actuación como servidor público y fiscalizado por una autoridad. Entonces posiblemente todo servidor público, especialmente los que marca el artículo 110 constitucional se manejarían adecuadamente en su cargo.

Propongo de igual manera que el Juicio de Residencia sea aplicado por un tribunal judicial y no político, para ello, se agregaría un párrafo al artículo 113 cosntitucional, en donde se incorpore la integración de un Tribunal Federal de Residencia, es decir, sería un tribunal autónomo e independiente, en dicho párrafo, se estblaecerá que este Tribunal se integrará por cinco magistrados designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante convocatoria expedida por el Consejo de la Judicatura Federal para su elección previos requisitos, los cuales duraran en su cargo 10 años.

La finalidad que los magistrados sean designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para integrar el tribunal de residencia, es evitar en la mendida de lo posbile, la injerencia de los partidos políticos y los acuerdos políticos, antes, durante y al resolver un juicio de residencia; además de que sea utilizado como un instrumento para quitar y eliminar adversarios políticos que al sistema político le estorba.

Con facultades, este tribunal tendría la firme comisión de analizar, investigar y juzgar el desempeño del servidor público durante y después de concluir su encargo (hasta un año), es una manera judicial de garantizar con ello la transparencia de sus funciones.

BIBLIOGRAFÍA

Alberto Carbajal Juan, *Estudios constitucionales, editorial Porrúa, México, 2000.*

Aristóteles, *La política*, 26ª ed., trad. Amelia Testas Bastarrechea, México, Gernika, 2001,

Arteaga Nava Elisur*, Derecho Constitucional*, 3ª ed., editorial Oxford, México, 2008.

Arteaga Nava Elisur, *Derecho constitucional* diccionario jurídico temático, 2ª ed., editorial Porrúa, México, 2000.

Azua Reyes Sergio*, Los principios generales del derecho*, 4ª ed., editorial Porrúa, México, 2007.

Badeni, Gregorio. *Instituciones del derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003.

Berlín Valenzuela Francisco*, Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª ed., editorial Porrúa, México, 2015.

Burgoa Orihuela Ignacio, *Garantías individuales*, 38ª ed., editorial Porrúa, México, 2004.

Calzada Padrón Feliciano, *Derecho constitucional*, 2ª edición, editorial Harla, México, 2009.

Burgoa Orihuela Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional*, 8ª ed., editorial Porrúa, México, 2007

Carbonell Miguel, Constitución, *Derecho reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 4ª ed., editorial Porrúa, México, 2001.

Cárdenas Gracia Jaime, Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, Boletín de derecho comparado, México, 2006, número 116, mayo-agosto.

Constitución Política Mexicana comentada, 15ª ed., editorial Porrúa, México. 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 73ª ed., editorial Porrúa, México, 2015.

De Pina Vara Rafael, *diccionario de d*erecho, 32ª ed., editorial Porrúa, México, 2007.

Delgadillo Gutiérrez Luis, *Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 5ª ed., editorial Porrúa, México, 2005.

Diccionario jurídico mexicano 1-4, Instituto de investigaciones jurídicas, editorial Porrúa, México, 2009.

Elizondo, Francisco Antonio*. Práctica universal forense de los tribunales de España y la Indias*. Madrid, 2000.

Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, 46ª ed., editorial Porrúa, México, 2007.

Fil- Zamudio Héctor y Salvador Valencia, Carmona*, Derecho constitucional mexicano y comparado,* 6ª ed., editorial Porrúa, México, 2009.

Garza García Cesar Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, Mc Graw-Hill, México, 2000.

García Máynez Eduardo, *Introducción al estudio del d*erecho, 61ª edición, editorial Porrúa, México, 2009.

Gomas Torruco José, *Derecho constitucional mexicano*, editorial Porrúa, México 2001.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Berbera editores, México, 2015.

Ley Orgánica del Congreso de la Unión, 2015.

Licona Vitae Cecilia, Juicio político expediente parlamentario 14, Legislatura LX de la Cámara de Diputados 2007, Editorial San Lázaro, México, 2007.

Manual del proceso electoral 2011-2012, Instituto Federal Electoral, México, 2011.

Maquiavelo Nicolás, *Los Discursos de Tito Livio*, 26ª ed., trad. Ana Martínez de Aracón, editorial Porrúa, México, 2010.

Martínez Morales Rafael I, *Derecho burocrático diccionario jurídico temático, 2ª ed., editorial Oxford, México, 2000.*

Medina Rodríguez Julio Cesar, *Derecho constitucional mexicano, editorial Ultradigital Press, México, 2012.*

Montesquieu*, Del espíritu de las leyes*, 17ª ed., trad. Nicolás Estévanez, editorial Porrúa. México, 2010.

Pedroza De La Llave Susana Thalía, *Derecho parlamentario, biblioteca jurídica de la UNAM.*

Polibio, *Historia universal durante la república romana*, España, Orbis, tomo II, capítulo V, 2008.

Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, 2015.

Reglamento Interno de la Cámara de Senadores, 2015.

Sánchez Bringas Enrique, *Derecho constitucional*, 12ª ed., editorial Porrúa, México, 2009.

Santilllan Cadena Mauricio*, Derecho II,* 2ª ed., editorial ST, México, 2008..

Serra Rojas Andrés, *Derecho administrativo I,* 26ª ed., editorial Porrúa, México, 2009.

Tena Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., editorial Porrúa, México, 2009.

Tesis XXVII 27ª T. C. C., *Semanario judicial de la federación y su gaceta,* novena época, t. xv, abril 2002.

Valdez S. Clemente, *El juicio político*, editorial Coyoacán, México, 2000.

Crónica.diputados.gob.mx/Debates/52/1er/Extra/19830729.html.

www.diputados.gob.mx/leyesBiblio/ref/1frsp.

www.jornada.unam.mx/2004/11/03/016n1pol.php?origen=p.olítica.php8efly.