

Quórum

Legislativo



Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias

Abril - Junio de 2005

81

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Heliodoro Díaz Escárraga

Junta de Coordinación Política
Presidente
Dip. Pablo Gómez Álvarez

Integrantes
Dip. Emilio Chuayffet Chemor
Dip. José González Morfín
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari
Dip. Alejandro González Yañez
Dip. Jesús Martínez Álvarez

Secretario General
Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros**
Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**
Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**
Lic. Luís Alfonso Camacho González

Portada y Diseño Interior
Ing. Humberto Ayala López



DIPUTADOS

Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Pablo Franco Hernández

Secretarios

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

Integrantes

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo



CONTENIDO

Editorial	11
SECCIÓN 1	
RESEÑA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	15
Lic. Jorge Garabito Martínez	
Reformas a la ley Orgánica.	27
La ley organica de 1999.	32
SECCIÓN 2	
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES JUICIO POLITICO Y DECLARACION DE PROCEDENCIA	35
Lic. Laura Arlette Morales Lozano	
Lic. Oscar Uribe Benítez	
Introducción.	37
Capítulo Primero	39
Antecedentes históricos de la jurisdicción y regímenes de responsabilidad.	41
A) Europa	41
1. Grecia.	41
1.1. La jurisdicción en Atenas.	41
1.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Grecia antigua.	42
a) El ostracismo.	42
b) Graphé paranomon.	42
2. Roma.	43
2.1. La jurisdicción en la república romana.	43
2.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Roma republicana.	43
3. Inglaterra.	45

3.1. La jurisdicción del Parlamento. Las excepciones al rule of law:	
El bill of attainder y el impeachment.	45
a) Bill of attainder.	45
b) Impeachment.	46
3.2 El Régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	
La responsabilidad política institucional.	47
B) América	48
1. Estados Unidos de Norteamérica.	48
1.1. La jurisdicción del Congreso.	48
1.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	48
2. México.	50
2.1. México Antiguo.	50
a) La jurisdicción.	50
b) El régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	51
2.2. México colonial. La jurisdicción y régimen de responsabilidad de los cargos públicos.	51
Capítulo Segundo	53
Sistemas de Responsabilidades y sus Procedimientos en las Constituciones Mexicanas.	55
Consideraciones generales.	55
A) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	57
1. La responsabilidad penal de los miembros del Supremo Poder de la Federación y Gobernadores de los Estados.	57
2. La inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.	58
3. La jurisdicción constitucional.	58
4. Procedimiento.	60
B) Bases Constitucionales de 1835 y Constitución de la República Mexicana de 1836	60
1. La responsabilidad penal de los integrantes del Supremo Poder Conservador y Supremo Poder Nacional.	61
2. La inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.	62
3. La jurisdicción constitucional.	63
4. El procedimiento.	63

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	65
1. La responsabilidad penal de los individuos de los Poderes de la Unión	65
2. Inviolabilidad y fuero Constitucional.	66
3. Jurisdicción constitucional.	66
4. Procedimiento.	66
a) Delitos oficiales	67
b) Falta oficial	67
c) Omisión	67
D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	70
1. La responsabilidad penal de funcionarios públicos de los poderes supremos de la federación.	70
2. Inviolabilidad y fuero constitucional.	71
3. Jurisdicción constitucional.	71
4. Procedimientos.	71
a) Procedimiento de declaración de procedencia.	71
b) Procedimiento de responsabilidad penal por delitos oficiales.	72
Capítulo Tercero	79
Marco Constitucional y Legal actual de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.	81
1. Reforma constitucional en 1982 al régimen de responsabilidades de los cargos públicos.	81
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	83
3. Diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	84
4. Acuerdos Parlamentarios.	85
5. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	86
6. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	87
7. Código Federal de Procedimientos Penales y en su caso, el Código Penal.	87

8. Separación legislativa de la responsabilidad política (incluida la declaración de procedencia) y responsabilidad administrativa.	87
Capítulo Cuarto	89
Procedimientos Constitucionales	
Juicio Político y Declaración de Procedencia.	91
A) Juicio Político	91
1. Fundamento constitucional.	91
2. Concepto.	91
3. Naturaleza Jurídica.	91
4. Individuos que pueden ser sujetos al “procedimiento en el juicio político”	94
5. Causales “del procedimiento del juicio político”.	96
6. Procedimiento de juicio político.	97
Consideraciones previas	97
a) Primera Etapa. La instrucción.	99
Consideraciones generales.	99
1. Práctica de diligencias.	100
2. Período probatorio.	101
3. Alegatos.	102
4. Conclusiones.	102
5. Convocatoria y Notificación de la misma.	103
6. Erección del Órgano de Acusación	103
7. Resolución de la Cámara.	104
b) Segunda Etapa. El Juicio.	104
1. Recepción de la acusación.	104
2. Emplazamiento para formular alegatos.	105
3. Conclusiones.	105
4. Convocatoria y notificación de la misma.	106
5. Erección del Jurado de Sentencia.	106
6. Declaratoria.	107
7. Notificación de la sentencia.	107
8. Inimpugnabilidad de la sentencia.	107
9. Ejecución de la sentencia.	108
10. Finalidad de la ejecución de las sanciones.	110
11. Efectos de ejecución de las sanciones.	110

B) Declaración de Procedencia	111
1. Fundamento constitucional.	111
2. Concepto.	111
3. Naturaleza jurídica.	114
a) Naturaleza jurídica de la substanciación de la declaración de procedencia	114
b) Naturaleza jurídica de la declaración de procedencia	116
c) Naturaleza jurídica del delito	117
4. Competencia.	121
5. Cargos públicos con fuero constitucional.	121
6. Procedimiento.	122
a) Requerimiento o solicitud de remoción o retiro del fuero constitucional	125
b) Recepción del requerimiento y de la averiguación previa	126
c) Turno del requerimiento y de la averiguación previa	126
d) Sección Instructora. Práctica de diligencias	126
e) Período probatorio	128
f) Alegatos	129
g) Dictamen	129
h) Convocatoria y notificación de la misma	130
i) Erección del Jurado de Procedencia	130
j) Declaratoria	131
k) Notificación de la declaratoria	131
l) Inimpugnabilidad de la declaratoria de procedencia	132
7. Consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia	132
8. Efectos de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia	133
9. Duración de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia	134
 Disposiciones comunes a los procedimientos del juicio político y declaración de procedencia.	 136
Conclusiones.	139
 SECCIÓN 3	
SISTEMAS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS	151
Lic. César Silva Mejía	

1. Introducción.	151
2. Los Grupos de Sistemas Políticos.	153
3. Las Sociedades Desarrolladas Occidentalmente	154
3.1 Sistemas Políticos de Europa	154
3.1.1 Gran Bretaña	157
3.1.2 Los casos de Canadá y Australia	159
3.1.3 República Alemana	161
3.1.4 República Italiana	164
3.1.5 La V República Francesa	167
3.1.6 Japón	172
3.1.7 Estados Unidos de América	176
4. Sociedades Postcomunistas	183
4.1 Sistemas Políticos Postcomunistas de Europa del Este	183
4.1.1 Los casos de Hungría y Polonia	184
4.1.2 Rumania y Bulgaria	187
4.1.3 Rusia	191
5. Sociedades en Desarrollo de Latinoamérica	194
5.1 Sistemas Políticos de Sudamérica	194
5.1.2 República Argentina	194
5.1.3 República Federal de Brasil	197
Bibliografía.	201

EDITORIAL

En el concepto de seguir presentando al interés y consideración de los lectores de Quórum Legislativo, los diferentes temas y reflexiones relativos al Poder Legislativo, esta edición contiene tres estudios producto del esfuerzo de nuestros investigadores, que resultan propicios para el acopio siempre pertinente de las opiniones y juicios que corresponden al quehacer en la política y muy correctamente en las tareas parlamentarias.

Por lo que toca a la “Reseña de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, se hace una descripción de la evolución del régimen de partidos en México, bajo la óptica de los hechos políticos y legislativos fundamentales a partir del gobierno del Presidente Adolfo López Mateos.

Se explica primero cómo las distintas corrientes políticas del país expresaban sus críticas al sistema de gobierno, pero también sus proposiciones de acuerdo con sus ideales y formas de concebir el desarrollo de la Nación.

Enseguida, se describe el éxito de la reforma introducida por el Presidente López Mateos que hizo patente después, la “Reforma Política” del Presidente José López Portillo, con lo que inició también la transformación del Congreso Mexicano mediante la adopción del sistema de representación proporcional, que inició con establecer un número fijo de diputados a través de dividir el país en 300 distritos electorales, en los cuales se eligieron 300 diputados por el sistema de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, como en el sistema europeo, para lo cual se dividió el país en 5 circunscripciones.

La reseña refiere la transformación del Congreso Mexicano y cómo se produjo la presencia congressional de los partidos diversos al PRI, de manera que la vieja estructura funcional establecida en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1934, norma única que se tenía, resultó obsoleta para el funcionamiento de la Cámara, lo cual condujo y dio origen a la primera Ley Orgánica del Congreso a finales de la L Legislatura, misma que se aprobó por la LI Legislatura y que dio lugar a establecer en 200 el número de diputados de representación proporcional, con lo que el número total de diputados llegó a 500.

Podrá el lector encontrar diferentes conceptos acerca de la forma cómo cambió el legislativo, sin faltar el interesantísimo episodio de cómo durante la LVII Legislatura, el PRI perdió la mayoría legislativa y no pudo integrarse la Gran Comisión de la Cámara de Diputados que en ese entonces era el órgano de cohesión para el gobierno de la Cámara, por lo que hubo necesidad de reunir los consensos entre todos los partidos para conseguir una nueva forma de gobierno dentro de la Cámara, que llevaron al establecimiento de una nueva Ley Orgánica en 1999 en la que, al desaparecer la citada Gran Comisión se reestructuró todo el sistema organizacional, recayendo el gobierno de la Cámara en dos nuevos órganos diferenciados de la Mesa Directiva que son: la Junta de Coordinación

Política integrada por los Coordinadores de los grupos parlamentarios, y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos integrada por los propios Coordinadores y el Presidente de la Mesa Directiva.

En el estudio, **“Los Procedimientos Constitucionales del Congreso. Juicio Político y Declaración de Procedencia”**, se aborda un tema de actualidad y suma trascendencia. Se inserta en la protección de la supremacía constitucional en la parte que le corresponde al poder legislativo, a través, entre otros, de los procedimientos constitucionales denominados juicio político y declaración de procedencia.

De tal suerte, se aborda un concepto fundamental: la jurisdicción, para cuyo entendimiento se da un repaso de su evolución, desde la antigua Grecia y Roma, en el parlamentarismo inglés, en el presidencialismo de Estados Unidos de Norte América y en nuestro país. De manera simultánea, se realiza el estudio de las responsabilidades inherentes de aquellos sujetos que ocupan cargos públicos en dichos estadios históricos, con la finalidad de discernir entre la responsabilidad jurídica y la responsabilidad política.

Igualmente, se esbozan los sistemas, las responsabilidades y procedimientos que han prevalecido en las constituciones precedentes a la actual y en la vigente, hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, en las que se destaca la influencia de institutos de parlamentarismo inglés y norteamericano.

Finalmente, se desarrolla el análisis de los procedimientos del juicio político y la declaración de procedencia vigentes, comenzando por su marco conceptual, las causas que dan motivo a cada uno de ellos, los individuos que pueden ser sujetos a dichos procedimientos, los órganos que intervienen y las reglas que permiten su desarrollo hasta la culminación de los mismos.

En cuanto al tercer estudio **“Sistemas Políticos Contemporáneos”**, éste se concentra en un repaso de lo que acontece en la mayor parte del mundo, en lo que al autor refiere como el **“control y la contención del ejercicio del poder”** en las democracias occidentales, de la instauración del estado democrático de derecho en Europa Oriental y las posibilidades de democratización en los países en desarrollo o subdesarrollados en la aceptación democrático-liberal occidental.

En tales condiciones, queda a la disposición de todos las apreciaciones temáticas de referencia, con el agrado personal que produce la constatación del sentido y oportunidad de trabajo de los colaboradores de este Centro de Estudios.

Palacio Legislativo de San Lázaro, junio de 2005

DR. ALFREDO SALGADO LOYO
DIRECTOR GENERAL DEL CEDIP

SECCION

1

RESEÑA DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

RESEÑA DE LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Jorge Garabito Martínez¹

Para entender el origen y desarrollo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que considerar la importancia que en el desarrollo político de México ha desempeñado la oposición.

Después de una larga etapa de inmovilidad política, surgió en 1939 el primer partido político de oposición democrática organizado conforme al moderno concepto de partido político permanente, distante y diferente de los viejos clubes electorales de principios de siglo XX, que surgió a la palestra política justo al terminar el mandato del General Lázaro Cárdenas. El Partido Acción Nacional apareció en escena para recaudar las inconformidades de un gran sector del pueblo mexicano después del largo período iniciado por Venustiano Carranza.

La presencia del Partido Acción Nacional inició un período de renovación en la vida pública, y tras él aparecieron nuevos partidos políticos significativos de corrientes de opinión diversas que refrescaron el ambiente político, dando rumbos y banderas a los grupos ciudadanos que anhelaban cambios en la vida pública.

Durante la Cuadragésima Legislatura, hizo su aparición el primer grupo de cuatro diputados de Acción Nacional cuya obra principal fue renovar el ambiente político y abrir nuevos cauces a la expresión de los ciudadanos.

El Presidente López Mateos recogió con sensibilidad los reclamos del pueblo mexicano y propuso una nueva forma para integrar la Cámara de Diputados.

Dijo el Presidente López Mateos en la propuesta de iniciativa de reformas a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal en el cumplimiento de las grandes tareas nacionales. Porque nuestro país es la patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que a todos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México.

¹ Investigador del del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

“Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías que se duelen de que un solo Partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular...”

“Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncian a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria. “En síntesis tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

“Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la unidad nacional, sea netamente mexicano.

“Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos ‘diputados de partido’.

“Para que el sistema funcione correctamente debe tener dos condiciones: una, en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, en cuanto al máximo de ‘diputados de partido’.

“Se ha calculado que un Partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible, para tener derecho a la obtención de ‘diputados de partido’. Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión realmente apreciables por el número de

quienes las sustenten, ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana.

“Las corrientes de opinión que no tengan el respaldo de un número suficiente de ciudadanos para hacerlos respetables, no tienen, realmente porque estar representadas en el Congreso de la Unión.

“Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los ‘Diputados de Partido.’”

Los párrafos anteriores forman parte de la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Presidente López Mateos al Congreso de la Unión y que fue aprobada por éste y publicada en el Diario Oficial de 22 de junio de 1963, como Decreto de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma hizo posible la presencia de las minorías en el Poder Legislativo Federal al crear la figura del diputado de partido. El texto original del artículo 54 disponía que la elección de los diputados sería directa y en la forma que establecía la ley electoral. Con la modificación se dio un avance realmente democrático, y dio pauta a la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados haciendo al mismo tiempo, efectivos los controles que debía tener el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

La iniciativa de reforma constitucional a los artículos 54 y 63 presentada el 21 de diciembre de 1962, fue muy bien recibida en la Cámara de Diputados en la que el debate se tradujo en intervenciones de apoyo de las diferentes fracciones parlamentarias.

El diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, en un largo discurso sobre la historia del Socialismo y de las metas de su partido, en definitiva sustentó:

“El Partido Popular Socialista, porque lucha en esta época de transición entre dos sistemas de la vida social, por contribuir a que México sea, en el futuro, un país socialista, estimula la ampliación de la democracia dentro del marco del sistema capitalista en que vivimos, así como la naturalización de las riquezas naturales de nuestro país, de las principales fuentes de la producción y de los servicios, porque, sin esta orientación, el desarrollo del país, en lugar de servir a la justicia social y a la independencia cabal de la Nación, sólo será

aprovechado por una minoría de explotadores del pueblo y de enemigos de la patria mexicana.

“En conclusión, el Partido Popular Socialista formula su voto sobre la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución, de la siguiente manera, reiterando su decisión de seguir luchando por la implantación de un sistema democrático más progresista y completo.”

En sus conclusiones propuso algunas modificaciones al texto en la iniciativa, que debían ser tomadas en cuenta al formular el dictamen aprobatorio.

A su vez, el Dip. Carlos Chavira, del Partido Acción Nacional, en su exposición expresó los puntos de vista de los diputados miembros de ese partido, entre los que destacan los siguientes conceptos :

“Las reformas propuestas revisten importancia innegable para el desarrollo de la vida política nacional. En caso de ser aprobadas, por primera vez en nuestra historia jurídica quedarán incluidos los partidos políticos en un texto constitucional mexicano. Con ello se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la necesidad orgánica de la asistencia de distintos partidos políticos para que pueda alcanzarse un funcionamiento real y adecuado de las estructuras democráticas consignadas en la constitución...”

“Como consecuencia del reconocimiento constitucional de las funciones orgánicas de los partidos, la iniciativa reconoce, también de manera expresa, la necesaria función pública de la oposición dentro de nuestra vida pública.

“Acción Nacional espera que, al aprobarse la iniciativa se abran, fecundamente al diálogo, los diversos grupos políticos del país, como espera también que la ciudadanía recobre, al máximo, la confianza, en las formas democráticas y el interés por el ejercicio de los derechos políticos, tan mermado en muchos sectores, en los últimos tiempos.

“A este respecto, enfáticamente señalamos que las consecuencias benéficas que pueda acarrear la reforma no dependen sólo de los cambios en el texto constitucional, sino que serán posibles, de manera muy principal, por la eficaz colaboración de la ciudadanía, en tanto se interese por participar, activamente, en la vida política de México y por fortalecer a los partidos que representen las corrientes positivas de la opinión pública, en lo espiritual, en lo social y en lo económico.

Las reformas propuestas son positivas, en cuanto representan el reconocimiento de la necesidad que en México existe de modificar sistemas y prácticas electorales, con objeto de que el pueblo canalice sus legítimas aspiraciones por los cauces de la instituciones legales.

“Las reformas no deben tener, como finalidad limitada la de que las minorías sean simplemente escuchadas, sino, fundamentalmente, la de que sean atendidas cuando la razón las asista. En una democracia, si bien queda a la responsabilidad de la mayoría la dirección de un gobierno, es también responsabilidad de las mayorías respetar y garantizar las libertades de los grupos minoritarios, tanto en lo humano como en lo político. La democracia es convivencia de mayorías y minorías respetuosa de los derechos humanos y políticos de todos los habitantes de un país, y nunca voluntad arbitraria de las mayorías sobre los grupos minoritarios. El peso numérico de estos, cualquiera que sea su filiación, nunca será razón suficiente para oponerse, por razón exclusiva de procedencia, a las iniciativas o propuestas de las minorías.

En el último turno de oradores, habló en representación del Partido Revolucionario Institucional, el entonces diputado Jesús Reyes Heróles, quien posteriormente fuera Secretario de Gobernación en el gabinete del presidente López Portillo. Dijo el diputado Reyes Heróles:

“El Proyecto, que reforma y adiciona los artículos 54 y 63 de la Constitución Federal, tiene implicaciones y entraña consecuencias que no debemos dejar pasar inadvertidas. Una vez más el progreso de México, se hará con la Revolución y no contra ella. Si no tuviéramos pruebas palpables de la productividad de la Revolución Mexicana, bastaría considerar las reformas aprobadas en materia social, en materia financiera y esta iniciativa en materia política, para convencernos de que el país, en su actual etapa histórica, se enfrenta en forma imaginativa y esforzada a la tarea de obtener su desarrollo integral.

“Está en la esencia de la Revolución no enfrentarse a nuevos problemas con viejas fórmulas y con técnicas estereotipadas; pero está también, en dicha esencia, la idea de que la mejor innovación es la que, conservando lo bueno, destruye o modifica lo malo y porque queremos conservar lo bueno que tenemos estamos empeñados en grandes reformas.”

El Dip. Reyes Heróles continúa haciendo profundas reflexiones sobre la Revolución Mexicana, para concluir con los siguientes conceptos:

“La Revolución, que empezó siendo protesta, es, en el México actual, experiencia, doctrina e institución. Hoy, el Presidente López Mateos, sabedor de que lo que resiste apoya, ha querido dotar de un nuevo apoyo a la Revolución: la resistencia de una oposición orgánica. La verdadera plenitud del poder político demanda, casi por igual, la existencia de quienes lo apoyen y de quienes, responsablemente, se le opongan.

“Nuestros antepasados nos preservaron del vacío ideológico. Si no queremos dilapidar sus triunfos y sacrificios, que nos dieron instituciones y libertades que poseen la perdurabilidad de lo que fue difícil de obtener, tenemos la obligación de preservar a nuestros descendientes del vacío político. Sólo así justificaremos a los que nos precedieron y lograremos que nos justifiquen los que nos sucedan.”

Así surgió a la vida política de México la etapa conocida como de los “diputados de partido” que cubrió las legislaturas XLVI y XLVII en el período del presidente Gustavo Díaz Ordaz, XLVIII y XLIX en el período del presidente Luis Echeverría, y L en el período del presidente López Portillo.

La Legislatura inicial del período de los diputados de partido se caracterizó fundamentalmente como un ensayo de la vida parlamentaria, ya que en ella concurrieron como integrantes los diputados Adolfo Chrislieb Ibarrola, Jefe del Partido Acción Nacional; Vicente Lombardo Toledano, Jefe del Partido Popular Socialista, y el Lic. Alfonso Martínez Domínguez que era el líder de la mayoría integrada por los diputados del Partido Revolucionario Institucional. También se encontraba como diputado el Presidente del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Gral. Juan Barragán.

De esta manera, se encontraron presentes en la Cuadragésima Sexta Legislatura los diputados de cada partido con los jefes de dichos partidos integrando la legislatura como en un auténtico sistema parlamentario, ya que las decisiones de los diputados se tomaban dentro del mismo poder legislativo y no afuera de él.

No sólo la relevancia política de los integrantes de dicha legislatura, sino su capacidad intelectual y profunda preparación, hizo de esta legislatura un cuerpo altamente preparado que elevó el nivel de la política mexicana.

Fue en esta legislatura en que, tras profundos debates, se consideró la procedencia de la reforma constitucional para aprobar la reelección inmediata de los diputados; iniciativa que fue aprobada por unanimidad de todas las fracciones parlamentarias, pero posteriormente reprobada por el Senado de la República, que actuó como dique de contención en una de tantas tensiones

que han surgido entre ambas Cámaras a lo largo de nuestra historia.

III.- El 14 de febrero de 1972 se volvió a reformar el artículo 54 Constitucional, para modificar el porcentaje mínimo del total de votos requeridos para que los partidos minoritarios pudieran tener diputados de partido, disminuyendo dicho porcentaje del 2.5 al 1.5 del total de votos, a fin de facilitar el acceso a los partidos minoritarios.

También se modificó el criterio para la acreditación de los diputados de partido, ya no en relación con el total nacional de votos, sino en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el país.

Esta reforma fue muy favorable para los partidos pequeños, ya que les permitía tener acceso a la Cámara de Diputados, pues disminuía mucho el requisito del número de votos.

IV.- Sin embargo, y pesar del tiempo transcurrido desde la instauración de los diputados de partido y las reducciones en los requisitos para que los partidos pequeños accedieran a la Cámara, no se logró obtener una estructura auténticamente pluripartidista, por lo que el Presidente López Portillo propuso una reforma a fondo, sustituyendo el sistema de diputados de partido por un sistema electoral mixto con dominante mayoritario introduciendo parcialmente el sistema de representación proporcional en unión del ya establecido de mayoría relativa.

Esta nueva reforma del 6 de diciembre de 1977 resultó muy saludable por abrir el panorama político hacia el sistema de representación proporcional, de casi unánime aplicación en el Continente Europeo.

Para la introducción del sistema de representación proporcional, se aumentó el número de diputados que integran la Cámara a 400, quedando los ya establecidos 300 diputados por mayoría relativa, para lo cual, el país se dividió en 300 distritos independientemente del número de habitantes que tuviera cada distrito, abandonando el viejo sistema de establecer el número de distritos en relación con el número de habitantes de la República. A partir de esta reforma seguirán siendo 300 distritos electorales y 300 diputados de mayoría relativa en la Cámara.

A lo anterior se añadió un total de 100 diputados de representación proporcional electos en circunscripciones geográficas en las que se elegía a los diputados por listas propuestas por cada partido. La diferencia entre los sistemas de votación por mayoría relativa y por representación proporcional, son sustanciales. En el sistema de mayoría relativa, el ciudadano vota por un candidato individual y es triunfador aquel candidato que haya obtenido el

mayor número de sufragios en su distrito.

En cambio, en el sistema de representación proporcional, los ciudadanos de la circunscripción electoral votan por una lista de candidatos presentada por cada partido político y el total de votos obtenidos en la circunscripción se dividen según el número de votos que haya obtenido cada lista de candidatos, declarando triunfadores al número de candidatos correspondientes al total de votos obtenidos en la circunscripción por la lista presentada por cada partido, según el orden ascendente dentro de las propias listas.

El problema de fondo que se presenta en el segmento de la votación por representación proporcional, es que el ciudadano no percibe claramente que está votando por los candidatos individuales según la lista, sino que -y éste es el peligro buscado expresamente- consiste en que el ciudadano piensa que está votando por el partido político que propuso la lista y no por los candidatos individuales propuestos por ese partido.

Esta distorsión ha sido aprovechada por los partidos políticos, porque aumenta considerablemente su poder dentro de la estructura política del país.

El éxito inicial obtenido por la introducción del sistema de representación proporcional, a través de 100 diputados electos por este principio, hizo que en la siguiente legislatura se modificara de nuevo la Constitución para aumentar a 200 el número de diputados de representación proporcional, integrando así una Cámara de Diputados con 500 diputados, como es en la actualidad.

V.- La introducción del sistema de representación proporcional para integrar el sistema mixto con dominante mayoritario tuvo más importancia como efecto psicológico que político, ya que una minoría garantizada constitucionalmente del 25% no alteraba en lo fundamental la correlación de las fuerzas políticas.

El sistema de 1977 requería:

- a) Los partidos políticos nacionales debían demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa, en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Con este requisito se buscaba que los partidos políticos representaran una fuerza política o corriente de opinión importante.

Los partidos políticos nacionales deberían satisfacer además los siguientes requisitos:

-
- b) No haber obtenido 60 ó más constancias de mayoría.
 - c) Haber alcanzado por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

El tope establecido de 60 ó más constancias de mayoría era una limitante para la oposición, que al alcanzar una quinta parte de las constancias de mayoría, no tendría derecho a diputaciones de representación proporcional, es decir, se mantendrían siempre como partidos minoritarios.

La razón esgrimida para esta limitante fue que un partido político que alcanzara 60 curules en un congreso de 400 diputados, representaría una fuerza política importante que no requeriría el auxilio de los diputados de representación proporcional. Es decir, ante el temor de que la oposición creciera, se le mantenía limitada.

Otro aspecto de suma importancia en las reformas de 1977 fue la modificación en la integración del Colegio Electoral que calificaría las elecciones de diputados. Sin desprenderse del sistema de auto-calificación, se estableció un colegio electoral selectivo integrado por 100 diputados, de los cuales 60 correspondían al segmento de mayoría relativa y 40 al de representación proporcional, terminando esta reforma con el viejo sistema de que el colegio electoral se integraba con la totalidad de los presuntos diputados que, en el ejercicio de la soberanía de la Cámara, procedía a calificar las elecciones de sus miembros sin intervención alguna extraña a la misma Cámara. La reforma de 1977 incluyó una modificación fundamental al artículo 70 de la Constitución, en el que se adicionó un segundo párrafo: “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.”

Esta modificación dio origen a que tanto diputados como senadores integrantes de la quincuagésima legislatura se avocaran a la elaboración de la correspondiente iniciativa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La exposición de motivos del proyecto de iniciativa expresaba que: “las modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República, aprobadas en los términos del Decreto del Congreso de la Unión del 1º de diciembre de 1977, iniciaron el proceso de Reforma Política emprendido por el Gobierno de la República con el propósito de lograr formas mejores en el desarrollo democrático de la nación.

“Entre otras aportaciones fundamentales las reformas y adiciones constitucionales mencionadas, previeron un nuevo contexto normativo para regir la organización y la actividad del Congreso de la Unión habiendo quedado establecido en el artículo 70 de nuestra Ley Fundamental que el Congreso expediría la ley que habría de regular su estructura y funcionamiento internos.

“En tales condiciones un grupo de diputados y senadores de esta ‘L’ Legislatura celebraron consultas y realizaron estudios tendientes a formular la presente iniciativa de Ley Orgánica del Congreso de la Unión, misma que ahora se somete al trámite constitucional respectivo por conducto de esa H. Comisión Permanente.

“Los lineamientos de fondo de la Iniciativa se enmarcan dentro de las finalidades básicas de la Reforma Política, fundamentalmente en 3 de sus aportaciones capitales: 1) El incremento de las posibilidades de la representación nacional a través del nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados que combina la elección de 300 diputados por el procedimiento de mayoría relativa con la elección de otros 100 por el principio de representación proporcional de los partidos políticos registrados.

2) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público lo que obliga a garantizar en la vida parlamentaria de la Cámara, los derechos de libertad de sus representantes, con el fin último de promover, cada vez más, la participación política del pueblo y el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder político en tanto constituyen organizaciones formadas libremente por los ciudadanos.

3) El establecimiento de un mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión al conferirse con este objeto nuevas facultades a las Cámaras y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya aplicación exige desarrollarse en la Ley Orgánica del Congreso.

“La Iniciativa se hace partícipe de la evolución que en los estados modernos ha venido cobrando la función de los parlamentos y cuerpos legislativos, en su tarea no sólo de elaborar las leyes sino en su atribución fundamental como medios de control horizontal del poder político de la Nación. Es necesario también que prevalezca como criterio indicador en la iniciativa en el cumplimiento de la ley posterior, la voluntad de otorgar a

todos los partidos representados en la Cámara de Diputados -forma estatal de la representatividad constitucional-, las facultades y funciones que les corresponden como fuente y origen de sus diputados, puesto que es por medio de estos, como se legitima la acción y la responsabilidad parlamentaria de los propios partidos.

“El proyecto formulado es resultado de la necesidad de establecer un correcto equilibrio entre el espíritu renovador y nuestra propia evolución constitucional y parlamentaria. Toma en cuenta los desarrollos recientes del derecho legislativo nacional y comparado, para dar a la Ley Orgánica que se propone una caracterización formal y terminológica adecuada a la creciente modernización del Estado Mexicano. A la vez, el proyecto reconoce que toda innovación y reforma no se dan en un vacío histórico sino que resumen la tradición y la sintetizan; para ello se recogen formas y sistemas que han resultado eficaces para regular las funciones del Congreso y de sus Cámaras en el devenir de nuestra vida constitucional plasmados en el vigente Reglamento interno para el Gobierno del Congreso de la Unión y en diversos usos y costumbres parlamentarios.”

Esta primera Ley Orgánica de 1979 hizo hincapié en tres aspectos relevantes:

A.- La creación de un Colegio Electoral acorde a la reforma constitucional de la época, compuesto por 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa y 40 electos por el principio de representación proporcional. Las disposiciones constitucionales requerían de una reglamentación adecuada que facilitara su instalación, procedimientos y ejercicio de sus funciones. Para facilitar la calificación de los diputados dentro de los términos perentorios establecidos por el calendario electoral, la Ley Orgánica facultaba al Colegio Electoral para resolver de plano la nulidad de la elección conforme a lo establecido por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

B.- En los términos establecidos por el artículo 60 constitucional, la Ley Orgánica determinó los requisitos de procedimiento y trámite para el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones emanadas del Colegio Electoral. De esta manera, la Ley Orgánica impedía que los medios de impugnación

alargaran indefinidamente el proceso electoral.

C.- Como es natural, la Ley Orgánica estaba inmersa en la totalidad de la reforma política y, de esta manera, la Ley Orgánica reconocía la representación de las minorías políticas y la presencia de los partidos políticos en el Congreso a través de lo que anteriormente se llamaban Fracciones Parlamentarias, y que la Ley Orgánica denominó Grupos Parlamentarios conforme al uso generalizado de los países europeos.

De esta manera, la Ley Orgánica persiguió garantizar el libre ejercicio de los derechos de las minorías políticas para que su presencia se tradujera en un auténtico pluralismo político, conforme lo establecía el artículo 70 de la Constitución. La Ley Orgánica determinaba las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de Partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas que confluyeran en la Cámara.

Al redactar el Proyecto de Ley Orgánica, los grupos minoritarios de oposición insistían en la apertura de la Gran Comisión para tener acceso al gobierno de la Cámara. Estas aspiraciones de las minorías fueron frustradas por la mayoría, que mantuvo la integración de la Gran Comisión en los términos establecidos por el viejo reglamento de 1934. La Ley Orgánica consideraba a la Gran Comisión como el órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, y su subsistencia obedecía a una necesidad que se derivaba de su eficacia y funcionalidad en la tradición parlamentaria. Su presencia, decía la exposición de motivos, obedecía a una necesidad que se derivaba de su eficacia y funcionalidad como órgano conductor y coordinador del trabajo legislativo, pero además su presencia era congruente con el principio fundamental de la democracia representativa en cuanto a que la mayoría era la que gobernaba.

“En cuanto a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, insiste la Exposición de Motivos, la iniciativa fija una serie de reglas para su composición, que se basa en el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, fácil de constituir gracias a la comprensión que limitaba a los partidos minoritarios. Los diputados integrantes de la Gran Comisión elegían a su Presidente que a la vez era el líder del grupo parlamentario del partido mayoritario.

La Gran Comisión aparece concebida como órgano de coordinación y organización de las funciones legislativas, administrativas y políticas. Es decir la Gran Comisión es el gobierno de la Cámara.

A los líderes de los grupos parlamentarios se asigna la función de conducir

las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones, los Comités de la Cámara de Diputados y los líderes de los otros grupos parlamentarios.

Los grupos minoritarios insistieron en que se les reconociera su derecho de formar parte de la Gran Comisión para tener un acceso real al gobierno de la Cámara pero la mayoría del partido en el gobierno negó este avance reclamado.

REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE 1979.

La desaparición del sistema mixto implantado por el Presidente López Mateos y conocido de los “diputados de partido” para convertirse en una apertura al sistema de representación proporcional, quedando, en consecuencia, un sistema mixto entre mayoría relativa y representación proporcional, pero con dominante mayoritario, dio oportunidad al perfeccionamiento de los sistemas políticos que propiciaron la participación cada vez mayor de los ciudadanos, de todas las ideologías y partidos políticos que llevó a la ampliación del sector de representación proporcional para elevarlo de 100 a 200 diputados de representación proporcional en toda la República, distribuidos en cinco circunscripciones, lo que llevó a la formación de una Cámara integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 200 diputados de representación proporcional, haciendo un total de 500 diputados que representan a la Nación sin distingos partidistas ni ideológicos.

El impulso dado por este aumento en el sector de representación proporcional, llevó a una nueva modificación en la estructura de la Cámara de Diputados, pues de nuevo se reformó la Constitución para que el partido mayoritario también tuviera acceso a los diputados de representación proporcional y, así, pudiera competir en mejores condiciones y mantener su mayoría. La reforma política no se concretaba a ampliar el número de diputados, sino que variaba también otros aspectos del sistema político general, como la disminución del mínimo requerido para que los partidos pudieran acceder a la Cámara, reduciendo este mínimo del 2.5% establecido originariamente, al 1.5% de los votos emitidos para acceder a un mínimo de cinco diputados y uno más, hasta 25 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

En otra reforma constitucional de naturaleza distinta, se redujo la edad mínima para acceder al cargo de diputado o senador bajando de 25 años a 21 años cumplidos el día de la elección para el cargo de diputado federal, y también reduciendo de 35 años a 30 la edad mínima para poder ser electo senador de la República.

Estas reformas aumentaron considerablemente el sector de la población que podía acceder a los cargos públicos en un sector más amplio de la juventud.

Las reformas constitucionales y legales alcanzaron también a reglamentar la existencia y funciones de los Partidos Políticos que, a partir de esta reforma, ascendieron en su importancia en nuestra realidad jurídica, social y política.

Las reformas políticas arriba mencionadas se extendieron rápidamente hacia todo el país y se reformó el artículo 115 de la Constitución para llevar a los Estados y Municipios el sistema dual de elección de los diputados locales con los de mayoría y representación proporcional, al estilo del Congreso Federal y aún en la integración de los Ayuntamientos cuyo número de población lo permita.

Estas modificaciones impulsaron definitivamente la vida política del país. En las elecciones de 1916, participaron 18 mil 827 mexicanos. En 1982, el número de votantes se elevó a 22.5 millones. Hace 70 años el país no contaba ni con instituciones electorales ni con un sistema de partidos. Las transmisiones del poder generaban agudos conflictos.

La continua evolución de la vida política de México demandaba mejores instituciones, y así fue que en 1994 se introdujeron importantes reformas a la Ley Orgánica de 1979.

Concordando con las reformas constitucionales y legales que desde diciembre de 1992 a julio de 1994 incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización tanto del Senado como de la Cámara de Diputados ya que las reformas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión principalmente por lo que respecta a la vida interna del Poder Legislativo como son:

- a) La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes, a razón de 4 senadores por cada Estado y el Distrito Federal, y el establecimiento de un mecanismo para que la segunda fuerza electoral en cada entidad tenga representación en el Senado.
- b) El establecimiento de la calificación y declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad exclusiva del Instituto Federal Electoral como organismo público encargado de las funciones estatales electorales, así como el establecimiento de recursos de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la declaración de definitividad e inatacabilidad de sus fallos.

- c) La reestructuración del calendario de los períodos ordinarios de sesiones, retomando la tradición de iniciar el primer período de sesiones ordinarias del 1° de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando se trate del año en que se inicia el período presidencial en que se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre, y el segundo período de sesiones ordinarias que correrá del 15 de marzo de cada año hasta el 30 de abril del propio año.

La Cámara de Diputados conserva aún la facultad de calificar la elección presidencial en los términos del entonces artículo 19 que reformó al artículo 24 de la ley de 1979, variando el plazo para la declaración relativa a la elección presidencial que antes era dos meses siguientes a la fecha de inicio del período ordinario de sesiones, para establecer que la declaración de calificación de la elección presidencial debía realizarse antes del 30 de septiembre del año de la elección.

Como consecuencia de las reformas constitucionales desapareció de la Ley Orgánica el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia establecido por el artículo 60 constitucional y que, de acuerdo con las reformas de 1994, quedó a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La reforma consignada en el artículo 38, fracción III que amplía la integración de la Gran Comisión con los diputados que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria, es una modificación discrecional para ampliar la Gran Comisión de acuerdo a las necesidades según lo estime el líder de la misma, lo que es sintomático de la evolución interna de la Cámara de Diputados debida a la presión ejercida por los grupos parlamentarios minoritarios.

De una importancia excepcional resultó la reforma consignada en el artículo 45 de la nueva ley que creó la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que la integraran los diputados Coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara. La Comisión fungiría como Órgano de Gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tuviese la propia Cámara. A este efecto se reuniría cuando menos una vez al mes.

De acuerdo con la reforma, correspondía a esta nueva Comisión:

- 1.- Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogaran en el Pleno de la Cámara.
- 2.- Proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités.
- 3.- Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- 4.- Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.
- 5.- Presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de Consejeros Propietarios y Suplentes, que formaran parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.
- 6.- Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camerales.
- 7.- Las demás que le confiriera esta ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos de la Cámara.

Como puede verse, la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es un reconocimiento expreso de la importancia que a estas alturas han adquirido los grupos minoritarios, y que a esta Comisión le han entregado parte muy importante de las facultades que anteriormente correspondían a la Gran Comisión.

En la creación de la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias destaca primordialmente la importancia de la primera minoría de la Cámara. La creación de esta Comisión es con carácter definitivo y para toda una legislatura, y sus integrantes durarán en el cargo tres años en los términos del artículo 44.

El artículo 48 de las reformas establece la competencia de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, y se destaca el párrafo tercero que a la letra dice: "...los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a

dictaminar durante la legislatura en que se presentaron.

Esta disposición es un intento por establecer la caducidad de los asuntos no resueltos por una legislatura, al modo de la caducidad establecida en la Ley de Amparo. De esta suerte, los autores de las reformas aprobadas en 1994 pretendían resolver el añejo problema del rezago.

Sin embargo, esta solución es muy discutible y en definitiva no ha sido aceptada totalmente.

El Título Tercero regula el funcionamiento de la Cámara de Senadores que conserva sus propias características con ligeras variaciones en relación a la Ley Orgánica de 1979.

En relación con la Comisión Permanente, las reformas de 1994 modificaron el Título Cuarto de la Ley Orgánica de 1979 para aumentar el número de integrantes, estableciendo que se componía de 19 diputados y 18 senadores.

En las elecciones intermedias de 1997, el partido mayoritario perdió las elecciones en algunos Estados de la República, por lo que no iba a ser posible la integración de la Gran Comisión en los términos establecidos en las reformas de 1994. Sin embargo, el partido mayoritario confiaba en que pudiera seguir manejando la Cámara a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; pero con excepción del Partido Revolucionario Institucional, que era el partido mayoritario, todos los partidos minoritarios celebraron una coalición para constituir un bloque mayoritario que gobernara a la Cámara a partir de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mientras se reformaba de nueva cuenta la legislación orgánica y reglamentaria.

De esta suerte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política propuso diversos acuerdos parlamentarios. El primero de ellos relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados aprobado por el Pleno en la sesión efectuada el 2 de diciembre de 1997.

Un segundo acuerdo parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del día 7 de abril de 1998, y un tercer acuerdo parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados aprobado en la sesión efectuada el 3 de abril de 1998.

En esta forma y con estos acuerdos parlamentarios, la Cámara de Diputados cambió su estructura y su organización para iniciar una nueva etapa rumbo a la construcción de una Ley Orgánica que contemplara las reformas necesarias a la nueva realidad de la Cámara de Diputados.

LA LEY ORGÁNICA DE 1999.

Resultó evidente que las reformas de 1994 y los acuerdos parlamentarios de 1997 y 1998 permitieron el funcionamiento de la Cámara de Diputados presidida por la coalición de partidos minoritarios con la resistencia y oposición, primero, del partido mayoritario, que en definitiva optó por colaborar en todo aquello que fuera estrictamente indispensable para evitar la parálisis legislativa.

Sin embargo, desde principios de 1998, distintos grupos de diputados y diputadas en lo particular presentaron diversas iniciativas para reformar la Ley Orgánica de 1979 reformada en 1994, y así se reunieron las iniciativas presentadas el 28 de abril de 1998 por el Partido Acción Nacional; el 30 de abril por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo; el 30 de abril otra diferente presentada por el Partido de la Revolución Democrática; el 29 de octubre una iniciativa presentada por Acción Nacional, el 19 de noviembre otra por el Partido Acción Nacional; el 12 de diciembre una iniciativa presentada por la Comisión de Equidad y Género; otra iniciativa presentada por la Comisión de Protección Civil el 14 de diciembre de 1998; el 7 de abril de 1999, el Partido Verde Ecologista presentó una iniciativa y, al día siguiente, el 8 de abril el mismo partido presentó otra iniciativa, el 22 de abril Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática presentaron nueva iniciativa; el 30 de abril Acción Nacional presentó otra iniciativa y el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa el 28 de mayo de 1999.

Todas estas iniciativas se dictaminaron conjuntamente y el resultado fue la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999.

La Cámara de Diputados trató de recoger algo de las principales iniciativas presentadas y obtener así una Ley Orgánica que satisficiera los reclamos de los distintos grupos de diputados y permitiera el trabajo ágil y fructífero de la Cámara.

Las principales modificaciones introducidas por la Ley Orgánica de 1999, podemos señalar lo siguiente:

Desaparece la Comisión Instaladora. De acuerdo con el artículo 15, se introduce una nueva figura: la Mesa de Decanos, integrada por los diputados electos con mayor experiencia anterior. Para el efecto, la Secretaría General tendrá preparados todos los antecedentes de los diputados que hayan figurado en anteriores legislaturas, y de allí se considerarán las legislaturas más antiguas; los diputados que hayan pertenecido a varias legislaturas y, en tercer lugar, la edad de los diputados.

La Comisión de Decanos conduce la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados hasta la instalación de la Mesa Directiva.

Como la Mesa Directiva debe elegirse por las dos terceras partes del Pleno, si ésta no se ha constituido para el 1º de septiembre en que se instala el Congreso y se recibe al Presidente de la República que debe rendir su informe, la Mesa de Decanos funcionará para el efecto de la instalación del Congreso y la recepción del informe presidencial.

Sin embargo, la Mesa de Decanos no puede actuar más allá del 5 de septiembre. La Mesa de Decanos tiene funciones exclusivamente administrativas y no puede intervenir en debates de naturaleza alguna.

Desaparece el Colegio Electoral. El Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos por la Constitución, se encarga de la organización y realización de las elecciones y, así mismo, califica las elecciones de diputados y senadores una vez que se hayan resuelto todas las reclamaciones formuladas contra el proceso electoral y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva dichas objeciones.

Uno de los aspectos más interesantes de la Ley Orgánica de 1999 es la desaparición del Colegio Electoral que se constituía en la Cámara de Diputados para la calificación de las elecciones presidenciales, lo que era motivo de profundas tensiones.

Conforme a las reformas constitucionales, la calificación de las elecciones presidenciales las efectúa directamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, sin hacer un análisis profundo de la Ley Orgánica, porque no es éste el lugar ni la intención del presente trabajo, pero sí es preciso señalar algunos errores e inconsistencias de dicho ordenamiento:

1.- En el artículo 14, numeral 4, la Ley señala que los partidos políticos deben comunicar a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario, informando su denominación, el nombre del Coordinador y los nombres de los diputados que forman al grupo parlamentario.

De este precepto se desprende claramente que son los partidos políticos los que integran los grupos parlamentarios, designan a su coordinador y lo registran, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, en la Secretaría General de la Cámara. Sin embargo, el artículo 26 de la Ley Orgánica dispone que será en la primera sesión ordinaria de la legislatura cuando los diputados constituyan

los grupos parlamentarios entregando a la Secretaría General la siguiente documentación:

- a) Acta en que conste la decisión de los diputados de constituirse en grupo, especificando el nombre del mismo y la lista de sus integrantes.
- b) Deben informar las normas acordadas por los diputados para el funcionamiento interno de los grupos, según lo dispongan los estatutos del partido político, y
- c) El nombre del diputado que haya sido designado como el Coordinador.

Salta a la vista la discordancia entre estos dos preceptos, ya que el primero atribuye a los partidos políticos las funciones mencionadas y el segundo las atribuye a los diputados y fija una fecha distinta, pues si el primero dice que los partidos informarán a más tardar el 28 de agosto de la Constitución de su grupo parlamentario, el artículo 26 señala que la Constitución de los grupos será en la primera sesión ordinaria de la legislatura.

2.- Constituye un error en la construcción de la ley, referirse a los grupos parlamentarios que los coloca inmediatamente después de la Mesa Directiva y antes de la Junta de Coordinación Política, lo que da la impresión de que la ley considera a los grupos parlamentarios entre los órganos directivos de la Cámara sin definir la naturaleza de los mismos.

3.- La falta de definición de la naturaleza de los grupos parlamentarios y sus funciones en el desarrollo de las actividades camerales, origina una tensión interna dentro del bloque de constitucionalidad.

La misma redacción de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva, coloca a este funcionario en una posición que no corresponde a la importancia del mismo, ya que el Presidente de la Mesa Directiva, es el funcionario más importante del Congreso.

Como toda obra humana que es imperfecta pero perfectible, se han presentado ya algunas iniciativas de reforma a esta Ley Orgánica que serán consideradas en su oportunidad por la Cámara de Diputados.

A large, stylized graphic of the number '2' is positioned on the right side of the page. The number is white with a black outline and a drop shadow. To its left, the word 'SECCION' is written in a white, serif font, also with a black outline and a drop shadow. The number '2' is partially behind the word 'SECCION'. Below the word 'SECCION' are two horizontal white lines. The entire graphic is set against a dark gray background.

SECCION

**PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES
JUICIO POLITICO
Y DECLARACION DE PROCEDENCIA**

INTRODUCCIÓN

* Lic. Laura Arlette Morales Lozano

** Lic. Oscar Uribe Benitez

Las diversas agrupaciones humanas, ya sea horda, tribu, polis, civitas o Estado, se han organizado sobre un basamento político y jurídico, que ha sido construido, reconstruido o cambiado por variados componentes ideológicos, durante un largo proceso de racionalización del poder, para legitimar y dotar de facultades a quien lo ejerza.

Sin embargo, también en toda organización social se ha abusado del poder, a tal grado que para controlarlo se le han puesto límites. Para ello, el hombre creó instituciones políticas e institutos jurídicos. Las primeras con facultades para conocer y resolver este tipo de asuntos, así como para ejecutar lo decidido; las segundas se establecieron como instrumentos de control de poder. De manera que al sintetizarse las instituciones políticas e institutos jurídicos, se elaboraron conceptos fundamentales en aquellas, tales como jurisdicción, acción, proceso o procedimiento, etc; y en éstas, como el de responsabilidad, sanción, etc.

Estos conceptos fundamentales van delineando el sistema y régimen jurídico de cada país. Sin duda, son de la mayor importancia porque implican la existencia de alguien con interés en poner en movimiento el sistema jurídico, alguien que conozca y resuelva de ese interés, la manera o forma en que debe proceder para ello, alguien que deba responder por el quebrantamiento del sistema jurídico y la forma como se asumirá.

La falta de alguno de ellos haría inasequible el control del poder. El abordar cualesquiera conlleva a los demás. En efecto, si se habla del proceso o procedimiento, se debe referir a quien tiene la potestad de desarrollarlo y la manera en que lo culminará, etc.

En esa virtud, y con motivo de los recientes acontecimientos en nuestro país de índole político y jurídico en que se involucraron a diversos personajes de elección popular, se ha elegido analizar en este trabajo los procedimientos de rango constitucional, entre otros, que desarrolla el Congreso de la Unión, denominados juicio político y declaración de procedencia. Sin embargo, a fin de exponerlos es indispensable en primer término traer a colación otros conceptos: la jurisdicción, y la responsabilidad jurídica y política, que nos servirán para entender y discernir entre uno y otro procedimiento.

Para ello, se requiere de una reseña histórica, de la que trata el capítulo

* Ex investigadora del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

** Asesor e Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la H. Cámara de Diputados

primero, en las civilizaciones griega, romana, inglesa y norteamericana, con el objeto de ilustrarnos en la forma en que se implantaron, comprender su evolución, así como su influencia en nuestro sistema y régimen de responsabilidades. Además, se señala brevemente el sistema de control en el México precolonial y colonial.

En el capítulo segundo, se esbozan los sistemas, las responsabilidades y procedimientos que prevalecieron en las constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917 hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, en las que se destaca la influencia de institutos del parlamentarismo inglés y norteamericano.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se desarrolla el marco constitucional y legal vigente de los procedimientos del juicio político y la declaración de procedencia; y en el capítulo cuarto se aborda de manera separada los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. Al final, se contiene un apartado de conclusiones.



ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN
Y RÉGIMENES DE RESPONSABILIDAD

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN Y RÉGIMENES DE RESPONSABILIDAD

A) EUROPA

Se afirma que en la ciencia del derecho procesal existen tres conceptos fundamentales: la acción, la jurisdicción y el proceso. El segundo de ellos que es el de nuestra atención, etimológicamente significa decir el derecho. Sin embargo, históricamente la jurisdicción se descompuso en tres facultades:

- a) La notio, que es la noción o conocimiento de un asunto que se somete para resolverlo;
- b) La juditio, que es la facultad de juzgar propiamente o aplicar el derecho al caso concreto; y
- c) El imperium, que es el poder de ejecutar lo juzgado.(1)

1. Grecia.

1. 1. La jurisdicción en Atenas.

Los arcontes eran jueces supremos y tenían dos facultades: recibir demandas (notio) y dictar sentencias (juditio). A partir de Solón, que instituyó el recurso de apelación contra sentencia del arconte, el poder de dictar sentencia se otorgó a los jurados populares. A pesar de que todos los magistrados tenían la facultad de conocer delitos (notio) que competían a sus funciones e imponían multas limitadas, con el desarrollo e influencia de los jurados populares, su principal prerrogativa era recibir la demanda, observar que se cumplieran las formalidades, citaban a juicio y presidían la sesión, pero no intervenían en la sentencia, ni generalmente en su ejecución (imperium). (2)

La asamblea pública, suprema institución política, ocasionalmente podía constituirse en tribunal para conocer de delito grave, como fue el caso de la batalla de las arguinusas, en la que el peloponesio Calicrátés derrotó a Conón, a quien auxiliaron los atenienses, pero algunos de ellos naufragaron por una

(1) Rafael de Pina Vara y José Castillo Larrañaga, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1978, págs. 60 y 61.

(2) A. Petrie, *Introducción al estudio de Grecia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 14ª reimpresión, México, 2001, pág. 93.

súbita tormenta y fueron abandonados, el pueblo se indignó por la negligencia e ineptitud de los generales, quienes fueron destituidos y llamados a juicio. La asamblea los condenó a muerte (judicio) y al instante fueron ejecutados (imperium). (3)

1. 2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Grecia antigua.

La democracia en la antigua Atenas estaba basada en la igualdad de todos los ciudadanos, de manera que los cargos públicos no disfrutaban de inmunidad ni de un régimen especial de responsabilidad penal. Sin embargo, dio vida a dos institutos que si bien no solo se aplicaba a cargos públicos, tuvo como objetivo someterlos a responsabilidad.

a) El ostracismo.

Etimológicamente procede de la palabra óstrakon, que designaba la tablilla de barro utilizada para expresar el voto. Su origen histórico parece hallarse en la reforma constitucional de Clístenes de los años 508-507 a.C., quien tras la caída de la tiranía de Hípias, sentó las bases de la democracia. Una vez solicitado, la decisión correspondía a la asamblea popular (ekklesia), en la que participaban todos los ciudadanos, pero para que fuera válida se requería quórum, es decir, seis mil votantes. Cada votante tenía derecho a escribir un nombre en su óstrakon y resultaba condenado aquél ciudadano cuyo nombre apareciera más veces. La condena, consistía en el destierro durante 10 años. El condenado no perdía la ciudadanía ni perdía sus bienes. El ostracismo a veces respondía a enemistades personales, pero tenía una inequívoca finalidad política: prevenir el riesgo de instauración de una nueva tiranía. El ostracismo fue aplicado por primera vez en el año 487 a.C., cuyas primeras condenas recayeron en parientes y partidarios del último tirano. Después se empleó contra personajes cuya orientación política era impopular o cuya fama hacían temer la tentación de convertirse en tirano, por ejemplo temístocles fue condenado en el año 470 a.C., cae posteriormente en desuso y coincide con la aparición de otro instituto graphé paranomon. (4)

b) Graphé paranomon.

Su origen es incierto, pero fue aplicado por primera vez en 415 a.C. Consistía en usar el proceso penal ordinario con la finalidad de anular cualesquiera resoluciones, adoptadas por la asamblea popular. En Atenas regía la idea de acción popular, por la que cualquier ciudadano podía iniciar

(3) Ibidem, pág. 53.

(4) Luis María Díez-Picazo, "La criminalidad de los gobernantes", Editorial Crítica, 1ª. Edición, España, 2000, págs. 35 a 37.

el proceso penal, constituyéndose en acusación. Esta institución tenía lugar cuando se acusaba a quien había presentado una propuesta de resolución aprobada por la asamblea popular, imputándole que era contra la ley en vigor. El juicio al proponente se iniciaba en el tribunal penal ordinario (dikasterion), el cual estaba compuesto por ciudadanos bajo la presidencia de un magistrado. Si se le declaraba culpable se le imponía multa y la resolución era anulada. Si había transcurrido un año, la declaración de culpabilidad traía solamente la anulación de la resolución. Si un ciudadano era condenado tres veces mediante esta institución, era privado de su derecho de sufragio activo y pasivo. Tenía función política: originariamente mecanismo de revisión de resoluciones apresuradas, fue empleado como arma entre las luchas de dirigentes políticos. Sirvió para controlar cargos públicos y a personajes políticos relevantes, impidiendo que abusaran de su capacidad de persuasión ante la asamblea popular. (5)

2. Roma.

2.1. La jurisdicción en la república romana.

El jus es el derecho; la atribución de declarar el derecho (juris dictio) correspondía al magistrado, quien tenía la facultad de hacerlo ejecutar por medio del poder público (imperium). El iudicium es la instancia organizada, el examen judicial de un litigio para terminarlo por una sentencia; esta facultad era del juez (notio y iudicio). Estas facultades variaban según el sistema de procedimiento judicial, en uno seguían separadas y en otro se reunían. (6)

2.2. El régimen de responsabilidad de los cargos públicos en la Roma republicana.

En Roma en rigor no existía la democracia. Tuvo forma de gobierno oligárquica y republicana. Oligárquica porque el poder político estaba detentado de hecho, por un grupo relativamente reducido de familias, cuya preeminencia se fundó, una vez superada la división entre patricios y plebeyos, en la propiedad de la tierra. Republicana porque el poder político estaba regulado y distribuido entre diferentes instituciones. La soberanía del pueblo dejó de ser cuestionada tras la aprobación, en el año 287 a.C., de la Lex Hortensia que reconoció plena potestad legislativa al concilium plebis, asamblea popular en la que no tomaban parte los patricios y en la que se elegían a los magistrados y aprobaban las leyes. Su poder tenía doble limitación:

(5). Ibidem, y pág. 38.

(6) Joseph Louis Elzear Ortolán, *Explicación Histórica de las Instituciones del Emperador Justiniano*, Editada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003, págs. 134 y 135. Lo que aparece entre paréntesis es un agregado propio para enfatizar los componentes de la jurisdicción.

- Debían ser convocadas y presididas por un magistrado.
- Debían limitarse a aprobar o rechazar, sin enmienda alguna, las propuestas del magistrado convocante. (7)

El poder de las magistraturas (cualquier cargo público) estaba limitado: los magistrados eran elegidos por las asambleas populares, pero la duración del mandato era de un año. Cada tipo de magistratura (cónsul, pretor, edil, etc.) estaba desdoblada entre dos o más titulares investidos con idénticos poderes, de modo que se controlan recíprocamente. La práctica constitucional prohibía la reelección inmediata para un mismo cargo y solía requerir haber desempeñado magistraturas inferiores antes de acceder a las superiores (Cursus honorum). Las magistraturas eran honorarias, es decir, no estaban remuneradas, con lo que es fácil comprender que sólo los miembros de la oligarquía poseían los medios económicos para desempeñarlas. De aquí que el verdadero eje de la dirección política de la Roma Republicana era el Senado.(8)

La regla tradicional era que durante el año de mandato de los magistrados, no podían ser sometidos a juicio penal, dejado el cargo quedaban sometidos a la justicia ordinaria y podían ser sancionados, incluso por hechos ilícitos cometidos durante su encargo. La inmunidad traía el riesgo de un abuso de poder, porque los magistrados superiores estaban dotados del poder de coercitio, que era una manifestación del imperium o conjunto de facultades inherentes al mando militar, derivaba del hecho de que la esencia última del republicanismo radicaba en la identificación entre el ciudadano y el soldado. La coercitio era el modo usual de castigar los delitos, se ejercía de plano sin necesidad de procedimiento alguno. La confluencia del poder unilateral de coacción directa y de la garantía de inmunidad podía desembocar en desprotección de los ciudadanos. Para evitar esta consecuencia perversa, existía un instituto específico: la provocatio ad populum, que se remonta a la legislación de las XII tablas (450 a.C.). En delitos graves, que llevaban aparejada la pena de muerte y fustigación, los ciudadanos podían escapar al ejercicio inmediato de la coercitio, a través de una simple invocación de su derecho a un juicio ante la asamblea popular, que se reunía en forma de comitia centuriata. Esta apelación a ser juzgados por sus iguales en asamblea popular, daba lugar a iudicium populi. El magistrado que violara el derecho de la provocatio, podía ser sancionado con la reprobación, que aunque no daba una satisfacción directa al ciudadano, pero era un elemento de disuasión, ya que la reprobación comportaba la inhabilitación para el futuro ejercicio de cargos públicos. Aun cuando en la asamblea popular se prestaba a la

(7) Luis María Díez-Picazo, op. cit., págs. 38 y 39.

(8) Ibidem.

manipulación demagógica por el uso de la retórica, tenía la ventaja de que la decisión correspondía a los ciudadanos. (9)

Por ejemplo, en la campaña de Catón en contra de Escipión el Africano, a fin de debilitar el prestigio político del helenizado Escipión, Catón lo acusó de no haber rendido cuentas al Senado de la suma de dinero que le había sido entregada por el monarca alejandrino de Siria. La acusación era jurídicamente dudosa: la rendición de cuentas sólo era obligatoria si esa suma había sido entregada como indemnización al pueblo romano, lo cual no era así, porque se trataba de un botín de guerra. Pero fue acusado en 184 a.C., se demostró su inocencia pero se dañó su prestigio político. (10)

3. Inglaterra.

El constitucionalismo inglés se basa en dos principios rectores: La soberanía del Parlamento y el rule of law, el cual consiste en la sumisión de todas las personas, gobernantes y gobernados, a unos mismos tribunales, tanto en asuntos civiles como en causas penales. Se afirma con ello, el principio de que nadie está exento de la justicia ordinaria. Ello explica el por qué el constitucionalismo inglés rechaza cualquier régimen especial, sustantivo o procesal, para la responsabilidad penal de los cargos públicos. (11)

El rule of law tiene hoy una excepción: la absoluta irresponsabilidad del monarca, política y jurídica, que se sintetiza en la antigua máxima el rey no puede actuar ilegalmente (The King can do no wrong).(12)

3.1. La jurisdicción del Parlamento. Las excepciones al rule of law: el bill of attainder y el impeachment.

Dado que el Parlamento es soberano, puede sustituirse en la función de los tribunales. Esta intervención parlamentaria en la justicia penal dio lugar a dos institutos.

- a) El bill of attainder (decreto de confiscación de bienes, proscripción o extinción de los derechos civiles del condenado; muerte civil.). Era un juicio penal en forma legislativa. El Parlamento dictada una ley de contenido singular, consistente en imponer una pena a una determinada persona. Este instituto respondía a una lógica política, según la cual la represión es ejercida por criterios de oportunidad o conveniencia.. No dejaba espacio para criterios jurídicos: tratándose de un procedimiento legislativo, el imputado carecía de garantías

(9) Idem, págs. 40 y 41.

(10) Idem, pág. 42.

(11) Idem, págs. 51 y 52.

(12) Id., págs. 53.

procesales. Nada impedía al Parlamento actuar retroactivamente y sancionar hechos que no estaban tipificados como delito. La época clásica del bill attainder fue el siglo XVI: Enrique VIII e Isabel I, controlaban al Parlamento, recurrieron a este instituto para depurar a los disidentes. No fue muy utilizado en el siglo XVII, puesto que la forma legislativa requería la aprobación parlamentaria y el consentimiento regio, la pugna entre éstos excluyó de hecho esta institución como arma política. En el siglo XVIII hubo casos aislados, después cayó en desuso. (13)

- b) El impeachment (Hoy en uso sólo en Estados Unidos de Norteamérica como proceso de inhabilitación o de sustitución). Se originó en la Baja Edad Media, como consecuencia de la condición de supremo órgano judicial, que aún hoy ostenta la Cámara de Lores. Su rasgo distintivo radicaba en la facultad de la Cámara de los Comunes de ejercer la acción penal en contra de cualquier persona, constituyéndose en acusación ante la Cámara de los Lores, la cual juzgaba en única instancia. Solía ser utilizado con una finalidad política. Cayó en desuso en el siglo XVI, pero al ser imposible acudir al bill of attainder, el Parlamento desempolvó este instituto en su lucha contra Jaime I y Carlos I durante la primera mitad del siglo XVII. En un principio fue utilizado para combatir el clientelismo regio, que se manifestaba mediante la concesión de monopolios, fue pronto dirigido contra los ministros del rey. Francis Bacon y el Duque de Buckingham, sucumbieron al impeachment, el cual desempeñó un papel de primer orden para combatir las ambiciones absolutistas de los Estuardos, castigando a sus colaboradores íntimos e intentando doblegar la voluntad regia. Fue utilizado por última vez en 1806, pero fue en el siglo XVIII cuando adquirió sus contornos definitivos. (14)

La act of Settlement de 1700, prohibió el ejercicio de la prerrogativa regia de indulto a favor de los condenados mediante impeachment, privando así al monarca de la posibilidad de oponerse a la sanción del Parlamento.

Al alcanzarse la soberanía del Parlamento se dejó de usar este instituto. Después de la revolución de 1688, se implantó una forma de gobierno que se puede llamar monarquía limitada o monarquía constitucional, que se caracterizaba por la coexistencia rígida de separación de poderes con la supervivencia de la monarquía. El antiguo poder del rey queda limitado por el Parlamento, quien tiene la facultad en última instancia en materia legislativa

(13) Id., págs. 54 y 55.

(14) Idem, págs. 55 y 56.

y presupuestaria. El resto del aparato del Estado sigue dependiendo del monarca. Puede nombrar y separar a los ministros que dependen de él. (15)

La evolución de la monarquía limitada al Parlamentarismo, puede ser vista como el abandono de la idea de justicia política, la cual no significa resolver conflictos políticos por medios jurisdiccionales, sino con un significado más preciso: la utilización de formas jurisdiccionales para revestir, donde no hay un genuino litigio, una decisión de naturaleza puramente política. En el proceso de formación del parlamentarismo inglés, éste fue sustituyendo el impeachment por la nueva noción de responsabilidad política. A medida que el Parlamento fue afirmando su supremacía, los ministros comenzaron a seguir la orientación de la mayoría parlamentaria o, alternativamente, a dimitir de su cargo; y dejaron de ser expresión de la voluntad política del monarca, para pasar a reflejar la del Parlamento. Así nació, la moderna idea de responsabilidad política, como algo diferente de la responsabilidad penal. (16)

Quedó de manifiesto cómo el mal gobierno y el abuso de poder no dan lugar necesariamente a ilicitud penal. La experiencia inglesa mostró que pueden ser compatibles dos formas de responsabilidad de los gobernantes. Al consolidarse la responsabilidad política, el impeachment y la justicia política perdieron su utilidad. Si se trata de hacer valer la responsabilidad política, hay canales parlamentarios específicos: el deber de dimisión que pesa sobre el gobierno cuando no goza de la confianza de la Cámara de los Comunes. En cambio, si se trata en verdad de perseguir un delito, no hay ya motivo alguno, según la lógica del rule of law, para no acudir a la justicia ordinaria. La influencia inglesa quedó grabada en los Estados Unidos, donde el impeachment habría de sobrevivir si bien con un significado distinto. (17)

Una de las aportaciones de la historia inglesa al bagaje conceptual del constitucionalismo moderno es que el criterio de legalidad no es el único posible a la hora de enjuiciar o valorar las actuaciones de los gobernantes, cabe emplear el criterio de la oportunidad, que da lugar a una modalidad diferente de la penal, denominada responsabilidad política. La oportunidad valora las acciones según se adecuen o no a ciertos objetivos y valores políticos. (18)

3. 2. Régimen de responsabilidad de los cargos públicos. La responsabilidad política institucional.

La responsabilidad política estriba en la imposición de sanciones, cuya naturaleza es política, a los gobernantes por el modo en que éstos ejercen el poder político. Es la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado, ejerce sus funciones y provoque el cese o la dimisión del titular de éste último. Por ejemplo, cuando

(15) Idem, págs. 56 y 57.

(16) Id., págs. 59 y 60.

(17) Idem, pág. 61

(18) Id., pág. 69

el Parlamento retira su confianza al gobierno, la cual puede producirse mediante mecanismos institucionales distintos: moción de censura, la cuestión de confianza, etc. No constituye una característica en todos los sistemas políticos democráticos. Hoy pueden clasificarse éstos sistemas en dos formas de gobierno: parlamentarismo y presidencialismo. En el parlamentarismo existe una genuina responsabilidad política institucional. En la forma presidencial de gobierno, tanto el poder ejecutivo como el legislativo emanan directamente del electorado, ante el que son autónomamente responsables y de este modo no conocen otra forma de responsabilidad política más que la difusa, es decir, de una opinión negativa con un probable castigo en próximas elecciones de no votar por el mal gobernante. (19)

En Inglaterra donde surgió por primera vez y se desarrolló la forma parlamentaria de gobierno, la responsabilidad política institucional ha estado siempre regulada por normas especiales. Albert V. Dicey, clásico del constitucionalismo inglés, bautizó esas normas como convenciones constitucionales que no están contempladas en ningún texto legal, sino que se han formado por medio de la práctica política, las cuales sí tienen carácter vinculante, pues muchas de las normas constitucionales tienen su origen en costumbres y precedentes judiciales. (20)

B) AMÉRICA

1. Estados Unidos de Norteamérica.

1. 1. La Jurisdicción del Congreso.

La Constitución de los Estados Unidos de América, en su artículo I, sección 2, otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Representantes de iniciar procedimiento de impeachment; en tanto, la sección 3 de dicho precepto le otorga la atribución al Senado de ocuparse de todos los impeachments y cuando se trata del Presidente de los Estados Unidos, lo presidirá el juez presidente de la Suprema Corte. La sentencia en procedimientos de impeachment no podrá exceder de la destitución del cargo e inhabilitación para obtener y desempeñar ningún cargo de honor, confianza o de retribución en el gobierno de los Estados Unidos; pero el individuo convicto quedará, no obstante, sujeto a ser acusado, juzgado, sentenciado y castigado de acuerdo a la ley. (21)

1. 2. Régimen de responsabilidad de los cargos públicos.

El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos, serán destituidos de su cargo mediante

(19) Idem, pág. 71.

(20) Id., págs. 73 y 74.

(21) Constitución Política de los Estados Unidos de América, Ed. Luciana, edición bilingüe, Méx, 2002.

impeachment, previa acusación y fallo condenatorio por traición, soborno u otros delitos graves y menos graves, según lo establece la sección 4 del artículo II de la Constitución en comento. (22)

Por sentencias del tribunal supremo, los miembros y agentes distintos del poder ejecutivo, gozan de la qualified immunity, o sea, inmunidad civil relativa, sólo si actuaron sin malicia o si no eran conscientes, por carecer de una base razonable para saberlo, de actuar ilegalmente. Pueden tener inmunidad absoluta, en ámbitos de delicadeza política, como la seguridad nacional. (23)

El Presidente de los Estados Unidos, es el único titular de un cargo público, está absolutamente exento de responsabilidad civil por cualesquiera acciones u omisiones relativas al ejercicio de sus funciones. No abarca los daños que pueda ocasionar en su condición de persona privada. Pero la cubre una vez abandonada la presidencia. (24)

La proclama de la absoluta inmunidad, se halla en la sentencia Nixon v. Fitzgerald (1982) que es una de las múltiples que dio lugar el escándalo Watergate, por ocupar una posición única en el esquema constitucional. Su ausencia podría dar lugar a prácticas intimidatorias. (25)

No hay inmunidad penal para los miembros y agentes del poder ejecutivo, todos están sometidos a la justicia penal ordinaria, parece que abarca también al Presidente, incluso si se refiere a hechos cometidos durante su encargo, aunque no hay decisión judicial como precedente, pero sí un indulto global (blanket pardon) que emitió el Presidente Ford al dimitir Nixon por el escándalo Watergate. (26)

El procedimiento del impeachment a grandes rasgos es el siguiente: La iniciativa corresponde a la Cámara de Representantes, la cual designa a quien ha de hacer la acusación; el conocimiento y fallo corresponde al Senado (El presidente del Tribunal Supremo debe presidir sesiones si la acusación es contra el Presidente), requiere de una mayoría de dos tercios de los presentes para condenar, es una excepción a ser juzgado por jurado. Si se condena, se sanciona con destitución e inhabilitación para desempeñar cargos públicos federales; el fallo condenatorio no excluye responsabilidad penal por los mismos hechos ante la justicia ordinaria. No cabe el ejercicio de la prerrogativa de gracia frente al fallo condenatorio del Senado. No ha tenido muchos problemas en cuanto a su interpretación, pues se ha usado poco contra jueces federales. En esta hipótesis tiene un significado específico: es la única forma de responsabilidad a que está sometida una judicatura seleccionada por canales políticos, implica su destitución. La absoluta inmunidad y civil de los jueces federales es la garantía de su independencia. Los jueces son seleccionados por abogados experimentados, por cauces políticos y gozan de

(22) Idem.

(23) Luis María Díez-Picazo, op. cit., pág. 88.

(24) Ibidem.

(25) Idem, pág. 88.

(26) Idem, pág. 89.

inamovilidad. El impeachment es el único medio para desembarazarse de un juez indigno del cargo. No hay práctica en contra de altos cargos del poder ejecutivo porque dimiten de manera espontánea antes de que su permanencia perjudique al Presidente, el cual puede cesarlos, lo que es su instrumento jurídico para hacer efectivo su liderazgo político. De ahí, que esa facultad, fuera del ámbito de la judicatura, se concentre en el Poder Ejecutivo. (27)

Dos casos de impeachment en contra del presidente se han dado en la historia constitucional norteamericana. El primero en contra de Andrew Johnson en 1868, quien fue absuelto. El segundo en 1974 contra Richard Nixon, a raíz del escándalo Watergate, quien dimitió. (28)

2. México.

2.1 México Antiguo.

- a) **La Jurisdicción.** Al rey o señor de México lo elegían y lo nombraban los senadores, los viejos del pueblo, capitanes, soldados viejos de la guerra. El señor era el magistrado supremo y escogía a los jueces, a los que les señalaba una sala que llamaban Tlaxcitlan debajo de la de él, para que oyeran y juzgaran las causas de los nobles. En otra sala llamada Teccalli oían y juzgaban las causas populares, en la que averiguaban y lo llevaban a la sala más alta para que allí se sentenciase. Y en los casos dificultosos y graves, los llevaban al señor para que los sentenciase con trece principales. (29) En esta organización judicial, quien tenía arrogada la jurisdicción era el rey, quien la delegaba a otros.

La magistratura del rey era suprema y por ende no podía ser juzgado por nadie; sin embargo, encontramos en nuestra historia antigua dos casos singulares en los que al parecer existió en términos contemporáneos una responsabilidad difusa, cuya efecto no se limitó a censurarla sino a castigarla.

Tizoc, rey azteca de 1481 a 1486, fue acusado por los principales señores mexicas porque era muy descuidado en las guerras y cobarde, por lo que decidieron asesinarlo, para ello contrataron unas brujas que le dieron ciertas bebidas que le provocaron hemorragias por nariz y boca. (30)

El otro caso, es el de Moctezuma Xocoyotzin, que reinó de 1502 a

(27) Idem, pág. 91

(28) Idem, pág. 94 y 95.

(29) Fray Bernardino de Sahagún, *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, tomo II, Editorial Dastin, S.L., España, 2003, págs. 672 y 676.

(30) José Manuel Villalpando Alejandro Rosas, *Historia de México a través de sus gobernantes*, Editorial Planeta.

1520, quien fue hecho prisionero por Hernán Cortés, el cual para calmar a los mexicas le pidió que subiese a una azotea para que hablara con los suyos y se fueran; al hacerlo, tiraron piedras desde abajo y desde las casas fronterizas, acertando una que le dio en las sienes, que lo derribó y mató. (31)

No hay visos en la historia de que la responsabilidad del rey estuviese institucionalizada, por ende no se puede considerar al grupo de individuos que castigó a los reyes aztecas, como órganos con jurisdicción para fincar responsabilidad y sancionar al rey.

b) El régimen de responsabilidad de los cargos públicos.

A excepción del rey azteca, estaban sujetos a responsabilidad los militares y la nobleza, quienes eran juzgados por tribunales especiales, así como el pueblo en general. Tratándose de los jueces el rey los castigaba severamente cuando no cumplían con su deber. La mala interpretación del derecho se castigaba con pena de muerte en casos graves y en otros con la destitución del empleo (32). La malversación de fondos se sancionaba con la esclavitud, y el peculado con muerte. (33)

2.2 México colonial

La jurisdicción y régimen de responsabilidad de los cargos públicos.

La forma predominante en toda la organización colonial fue la judicial, la cual, a excepción del rey, dominaba a los miembros del Consejo Real y Supremo de Indias, de las audiencias, a los virreyes y demás autoridades, a través de dos procedimientos para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos:

1. El procedimiento de residencia, llamado así porque durante él se asignaba al funcionario encausado, un lugar donde debía de permanecer, alejado de aquél en que debía ejercer sus funciones, de las que se le separaba. Se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario les hubiera hecho.

El Consejo conocía de las residencias que se formaban contra los virreyes, oidores y altos funcionarios coloniales, los cuales eran sometidos a ella al terminar el plazo de su encargo; pero como los oidores, que eran de por vida, daban residencia cuando eran movidos de un lugar a otro, o ascendían a puesto más alto.

(31) Francisco López de Gómara, *La Conquista de México*, Editorial Dastin, S.L., España, 2003, pág. 240.

(32) Lucio Mendieta y Núñez, *El derecho precolonial*, Editorial Porrúa, México, 1976, págs. 51 y 71.

(33) Idem, págs. 67 y 68

2. El procedimiento de la visita, era secreto, no afectaba a un funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita, no sabían si se les hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba por el Consejo, ya que el visitador solo formaba la sumaria y lo remitía al Consejo.

Los miembros del Consejo, como autoridad suprema, no estaban sujetos a residencia, sino a visita. Carlos V en 1534 en persona realizó una visita, de ella resultaron culpables dos consejeros: el Doctor Beltrán, de haber dado cartas de recomendación a un pariente suyo para el Perú, y haber recibido dádivas de los Pizarro, de Almagro y Cortés; fue condenado a destitución de empleo y pago de 17,000 ducados; el otro fue el Licenciado D. Juan Suárez de Carvajal, al parecer el cargo fue haber recomendado a alguna persona; se le separó del empleo, se le desterró a su obispado y se le impuso una multa de 7,000 ducados. (34)

Hasta esta etapa histórica de la jurisdicción en el constitucionalismo europeo y americano, contamos ya con los elementos suficientes para entenderla, así como para saber de qué manera y por qué se ha descompuesto, tanto en la sede judicial como en la política, cuyos ámbitos se han sustentado en los institutos jurídicos e instituciones políticas que hemos repasado. De tal manera que nos permite ubicar y precisar la influencia de la jurisdicción y su descomposición en todas y cada una de las constituciones políticas de nuestro país, incluyendo la actual. Pero no solo ello, sino en los sistemas de responsabilidades de los cargos públicos, en cuya evolución hemos visto que la responsabilidad jurídica civil y penal ha sido regulada en el ámbito judicial y político, pero también cómo ha dado nacimiento a una responsabilidad distinta: la política, que es exclusiva del poder legislativo u órganos políticos.

De esta forma, ya sabemos quién o quiénes ejercen la jurisdicción, en tratándose de responsabilidad jurídica y política; ahora procederemos a analizar quién la ha ejercido en nuestro país independiente, pero fundamentalmente la manera o forma en que se despliega, es decir, a través de qué procedimiento o procedimientos.

(34) Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, Tomo I, México, 2004, págs. 301 y 302.



**SISTEMAS DE RESPONSABILIDADES
Y SUS PROCEDIMIENTOS EN LAS
CONSTITUCIONES MEXICANAS**

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMAS DE RESPONSABILIDADES Y SUS PROCEDIMIENTOS EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Consideraciones generales. Es común a cualquier postulación ideológica del derecho constitucional, el principio relativo a la fundamentalidad, el cual afirma que cualquier constitución debe ocuparse únicamente de lo esencial o fundamental, con relación a la estructura y funcionamiento del Estado. (35)

De este principio, se desprenden varios subprincipios que lo instrumentan, entre ellos el de responsabilidad, que es característico del constitucionalismo, desde el momento en que este movimiento surge contra el absolutismo, régimen que pregona, precisamente, la irresponsabilidad del gobernante. (36)

Para que haya responsabilidad debe haber un control; en la conocida clasificación de Karl Loewenstein, los controles son intraorgánicos (v.gr., dentro de un mismo poder: el de un ministro sobre secretarios y subsecretarios) o extraorgánicos (p.ej., el juicio político del Congreso al Presidente, en los Estados Unidos). (37)

En el caso de México, desde su independencia ha adoptado el control extraorgánico, en principio en tratándose de la responsabilidad penal y posteriormente en la responsabilidad política.

¿ Pero qué es la responsabilidad ?. Este vocablo proviene del “verbo latino respondeo-respondes-responderere-respondi-responsum, compuesto del prefijo inseparable re-, intensidad, repetición y del verbo spondeo; significa obligarse a su vez, responder a una obligación contraía solemnemente; el sufijo -dad, indica cualidad. En el ámbito jurídico esta palabra tiene un amplio campo semántico. En sentido general es la obligación de responder de un daño ante la justicia y responder por las consecuencias civiles, penales, disciplinarias, etc., de ese daño”. (38)

Cuando el comportamiento humano es regulado por prescripciones jurídicas, podemos hablar convencionalmente de responsabilidad jurídica, ya que quien las infrinja debe responder de ello, pero para que sea llamado a responder debe ser culpable por su conducta, pues no basta el simple comportamiento, sino que haya tenido la capacidad de entender y querer el resultado previsto en la norma y pese a ello haber realizado la conducta que lo produjo.

En este sentido el ser humano es quien debe responder de las conductas reguladas en las prescripciones jurídicas, pero además ¿ante quién debe responder ?. Este cuestionamiento nos lleva a los órganos que están

(35) Néstor Pedro Sagües, *Teoría de la Constitución*, Editorial Astrea, Argentina, 2001, pág. 92.

(36) Idem, pág. 94.

(37) ibid.

(38) Gerardo Dehesa Dávila, *Etimología Jurídica*, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2004, pág. 372.

investidos de la facultad de conocer y juzgar esas conductas, es decir, de los órganos que tienen jurisdicción.

La jurisdicción es un concepto antiguo y hemos visto cómo se ha descompuesto a través de la historia; sin embargo, se afirma actualmente que “la democracia constitucional contemporánea ha tenido un cambio cualitativo, ya que a través de la creciente intervención jurisdiccional ha ido transformando y desarrollando el derecho público, como asimismo, ha potencializado la fuerza normativa de la Constitución frente a los poderes constituidos. La jurisdicción constitucional y específicamente, los tribunales constitucionales, se constituyen en los guardianes y defensores de la Carta Fundamental, frente a los órganos instituidos por ella y cuyas potestades están delimitadas material y formalmente por ella”. (39)

“La jurisdicción constitucional es una forma de justicia constitucional ejercida con la finalidad específica de actuar el derecho de la Constitución como tal a través de procedimientos y órganos especializados. Así la jurisdicción constitucional tiene como meta la defensa de la Constitución, por medio de una técnica jurídica que desarrolla un juicio lógico de conformidad y resuelve juridificando los conflictos”. (40)

Al respecto, en el derecho mexicano a raíz de las reformas constitucionales al poder judicial federal de 31 de diciembre de 1994, se ha destacado el valor de justicia y con mayor énfasis en la llamada justicia constitucional, a la que debe entenderse, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el conjunto de medios procesales y procedimentales que tienden a garantizar la limpieza en la observancia de la Norma Fundamental de un determinado país. Nació con el juicio de amparo, continuó con la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el juicio político, la controversia constitucional, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos. (41)

En este contexto, podemos hablar de la jurisdicción constitucional no sólo a partir del siglo XX sino del XIX, pues ya están desde entonces y no es una innovación institucional sino teórica, por tal razón la destacamos desde nuestra primera constitución, así como el tipo de responsabilidad penal que se estableció en ésta y en las subsecuentes, los sujetos que debían responder y ante qué órganos tenían que responder los integrantes de los poderes, como un sistema de control de constitucionalidad, el que la doctrina lo ha

(39) Humberto Nogueira Alcalá, *La Jurisdicción Constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la Alborada del siglo XXI*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. XVII.

(40) Idem, pág. 5

(41) Suprema Corte de Justicia de la Nación, “¿Qué son las Controversias Constitucionales?”, 2ª. Edición, México, 2004, págs. 9 y 10.

distinguido en razón del órgano, en político y judicial (jurisdiccionales).

Este criterio de clasificación es incorrecto al decir de Pedro Sagües, pues considera que “si un órgano jurisdiccional puede vigilar la constitucionalidad de las normas, está desarrollando una notoria actividad política (en el sentido de tarea de gobierno, de poder moderador o poder control de los demás poderes). En resumen, las cortes judiciales o los entes jurisdiccionales que actúan como órganos de control constitucional, son, también, órganos políticos... estén donde estén, los órganos aludidos tienen un común denominador: proteger jurídicamente la supremacía de la constitución...Por eso, todos ejercen una función de jurisdicción constitucional, y son magistratura constitucional. (42)

A) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.(43)

Se ha considerado a este documento como el primer texto constitucional del México independiente, el cual fue sancionado por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre y publicado al siguiente, del año de 1824.

Después de aproximadamente 500 años de monarquía, desde la fundación de Tenochtitlan hasta la independencia de México, se establece un gobierno en forma de República, Representativa, Popular y Federal, según su artículo 4. Se constituye un Supremo Poder de la Federación, que se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo a su artículo 6. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, por así ordenarlo el artículo 7.

1. La responsabilidad penal de los miembros del Supremo Poder de la Federación y Gobernadores de los Estados.

Estaba establecida en el artículo 38 Constitucional; en la fracción I la del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; en la II, del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma; en la III, la de los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos; y en la

(42) Néstor Pedro Sagües, op. cit., págs. 442 y 443.

(43) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, obtenida de la versión transcrita por Felipe Tena Ramírez, en su obra *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, 22ª. Edición, México, 1999, págs. 168 a 195.

V, la de los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

2. La Inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.

La inmunidad lo que otorga es la irresponsabilidad penal. El fuero constitucional, se concreta en la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, bien sea porque éste carezca de jurisdicción para juzgar al reo, bien porque se requiera un consentimiento previo para enjuiciarlo, lo que presupone sujeto capaz de responsabilidad criminal. (44)

La inviolabilidad estaba contemplada en el artículo 42, de los Diputados y Senadores, al disponer que serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Es decir, que por dichas opiniones no eran responsables penal ni civilmente. Pero sí lo eran tratándose de otras conductas, según el artículo 43 de dicha Carta Magna.

El fuero constitucional lo establecía el artículo 40, al disponer que la Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación, se erigirá en gran jurado y declarará si había lugar a la formación de la causa.

3. La jurisdicción constitucional.

La Cámara ante la cual se hubiese hecho la acusación de los individuos a que se refiere el artículo 38 constitucional, se erigía en gran jurado y si declaraba por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de la causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente. Ello pone de manifiesto que ninguna de las Cámaras del Poder Legislativo tenían jurisdicción constitucional. El único que gozaba de la jurisdicción constitucional era la Corte Suprema de Justicia, quien era el tribunal competente, según el artículo 137, fracción V, párrafos primero, tercero y cuarto, Constitucional, que le otorgaba la atribución de conocer de las causas criminales a que se refiere el artículo 38 del mismo ordenamiento constitucional.

Respecto de las causas criminales que se intentaban contra los Diputados y Senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, sólo podrían ser acusados ante la cámara a la que

(44) José Becerra Bautista, *El Fuero Constitucional*, Editorial Jus, México, 1945, págs. 33 y 34

no pertenecían, constituyéndose cada cámara en gran jurado, para declarar si ha lugar o no a la formación de causa. Si hubiese votación de los dos tercios de los miembros presentes, para declarar que ha lugar a la formación de la causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente, según los artículos 43 y 44. El tribunal competente, también lo era la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 137, fracción V, párrafo segundo, de dicha Constitución.

En cuanto a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, para juzgarlos la Cámara de diputados debía elegir, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso General, y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De estos sacaban por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel de que conste la primera Sala de la Corte, y cuando fuere necesario, procedía la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras Salas. Así lo disponía el artículo 139 Constitucional.

Como se observa, en el sistema de responsabilidades de los cargos públicos federales estaba acotado al ámbito penal y a los miembros de los tres poderes, así como a los gobernadores, todos ellos supeditados a la declaratoria, ya sea de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, de ha lugar o no a formar causa penal; lo cual, en estricto sentido jurídico, no era un acto jurisdiccional sino un acto administrativo por cuya virtud se le retiraba la prerrogativa, consistente en ser acusado exclusivamente ante alguna de las Cámaras y previa declaración de ha lugar a formar causa por el voto de dos tercios de los miembros presentes, quedaba a disposición de la Corte Suprema de Justicia, que era la autoridad competente con plena jurisdicción para conocer de la acusación, instruir el proceso y dictar la sentencia en términos de la legislación penal de la colonia, ya que no existía un Código Penal Federal, así como de otras leyes.

Las Cámaras si bien tenían la facultad de conocer de la acusación, no juzgaban ni declaraban el derecho, es decir, no resolvían si era responsable el acusado ni le imponían sanción alguna. En mérito a lo anterior, esta facultad se concretaba en separar del cargo al acusado y ponerlo a disposición de la autoridad competente, o sea, de la Corte Suprema de Justicia. Esta jurisdicción judicial estaba arrogada al poder judicial de cada Estado, en tratándose de las causas civiles y penales que les pertenecían a su conocimiento, esto es, las incoadas a ciudadanos y empleados de los poderes estatales, excepto el gobernador que estaba sujeto al otro régimen de responsabilidad penal federal. Esa facultad de las Cámaras es lo que actualmente se conoce como Declaración de Procedencia.

Así, podemos concluir que la Constitución en comento solamente establecía la responsabilidad penal para los miembros de los poderes federales, cuya competencia era de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, no es factible hablar de una facultad jurisdiccional del Poder Legislativo.

Sin embargo, es de llamar la atención que la Carta Magna que nos ocupa además de señalar alguno de los delitos antiguamente conocidos, previó otros de nuevo cuño en el propio texto constitucional. a fin de salvaguardar la independencia nacional, la forma de gobierno adoptada, las elecciones de los tres poderes, las funciones de éste, etcétera, en una palabra la constitución y leyes federales, lo cual se explica después de 24 años de lucha independentista.

4. Procedimiento .

Las reglas referentes a la integración y funciones del Gran Jurado fueron desarrolladas en el Reglamento para el Congreso de 1824. (45)

Se integraba por diez y seis individuos en cada Cámara, nombrados a pluralidad absoluta de votos por la Gran Comisión. Una vez aprobada se sacaba de ésta por suerte, de entre los diez y seis, tres individuos que componían una sección y otro más que sin voto le servía de Secretario.

A esta sección se mandaban todas las acusaciones sobre delitos cometidos por las personas señaladas en la Constitución, debiendo instruir el procedimiento y realizar el dictamen correspondiente.

La sección presentaba el dictamen al Pleno de la Cámara, proponiendo si ha o no lugar a la formación de causa. Si la Cámara decidía que había lugar a la formación de la causa, el presunto reo era entregado conjuntamente con el expediente instructivo al tribunal que correspondiera.

Este procedimiento muy brevemente reseñado, es lo que conocemos como declaración de procedencia o de desafuero.

B) Bases Constitucionales de 1835 y Constitución de la República Mexicana de 1836. (46)

Las Bases constitucionales en su artículo 3º declaran que el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular; el artículo siguiente establece que el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones. El

(45) Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Serie I. Historia y desarrollo del Poder Legislativo, volumen I, Historia sumaria del Poder Legislativo en México. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 23 de diciembre de 1824, artículos 140 a 165, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997, págs. 575 a 596.

(46) Cfr. Felipe Tona Ramírez, op. cit., págs. 202 a 248.

poder legislativo residía en un Congreso dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, según el artículo 5. El Poder Ejecutivo se depositaba en un presidente, de acuerdo al artículo 6. Y el Poder Judicial, residía en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales y jueces que establecería la ley constitucional, de conformidad con artículo siguiente.

La Constitución de 1836, es conocida como la Constitución de las siete leyes. A grosso modo, la primera ley establece los derechos y obligaciones de los mexicanos y de sus habitantes; la segunda, la organización de un supremo poder conservador; la tercera, trata del Poder Legislativo; la cuarta del Poder Ejecutivo; y la quinta del Poder Judicial. La ley sexta, artículo 1º, redujo los Estados federados en departamentos, en concordancia con el artículo 8 de las Bases. Y la séptima, regulaba las variaciones de las leyes constitucionales.

De estas leyes, es pertinente destacar que la segunda de ellas se refiere al árbitro del que habla el artículo 4 de las precitadas Bases, que lo era el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos, por así ordenarlo su artículo 1, cuyas atribuciones eran, entre otras, según el artículo 12, las siguientes:

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firman dieciocho por lo menos.
- II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.
- III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Estas facultades se pueden considerar como los antecedentes de las controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad.

1.La responsabilidad penal de los integrantes del Supremo Poder Conservador y Supremo Poder Nacional.

Los integrantes del Supremo Poder Conservador, no eran responsables de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en

ningún caso podrían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones, según lo prescribió el artículo 17, pero si alguno cometía algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, el cual a pluralidad absoluta de votos, calificaba si había lugar a la formación de la causa, la cual fenecía la Suprema Corte, por así ordenarlo el artículo siguiente.

La tercera ley, en su apartado denominado facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros, en su artículo 47 establecía que en los delitos comunes no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los Senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuera Diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hacía la acusación ante el Senado. Hecha la acusación, la Cámara de Diputados declaraba si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser la declaratoria afirmativa, se ponía al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado, pero en caso de que el acusado fuese el Presidente de la República, sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, según el artículo 49.

Respecto de los delitos oficiales, el artículo 48 disponía que tratándose del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores, por infracción del artículo 3^a, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debía hacerse la acusación, declaraba si había o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este, instruido del proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallaba, sin que pudiese imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resultaba, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasaba el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

2. La inmunidad, inviolabilidad y el fuero constitucional.

Gozaban de inmunidad los integrantes del Supremo Poder Conservador, según el artículo 17 de la Segunda Ley, al disponer que

no eran responsables de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones; asimismo, los Diputados y Senadores de acuerdo al artículo 55 de la Tercera Ley, eran inviolables. El fuero constitucional estaba previsto en el artículo 47 de la tercera Ley, tratándose de delitos comunes, y en el artículo 48, respecto a los delitos oficiales.

3. La jurisdicción constitucional. La tenían:

- a) El Poder Judicial de la República Mexicana, según se desprende del artículo 12, fracciones I, II, IV y VIII, de la Quinta Ley, tratándose de los delitos cometidos por los miembros del Supremo Poder Conservador, del Poder Ejecutivo y Legislativo, Gobernadores y Magistrados superiores de los departamentos, empleados diplomáticos y cónsules de la República y subalternos inmediatos de la Corte Suprema; y
- b) El Poder Legislativo, tratándose de los delitos oficiales, la Cámara de Diputados se erigía en órgano de acusación, mientras que la Cámara de Senadores en juzgador, quien en su sentencia solamente podía imponer como pena la destitución o inhabilitación perpetua o temporal, previo proceso; pero si a juicio del Senado era acreedor a mayores penas el sentenciado pasaba al tribunal respectivo, de conformidad con el artículo 48 de la Tercera Ley.

La Cámara de Diputados, en los delitos comunes declaraba si había lugar o no a la formación de la causa; en caso afirmativo, se pondría al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

En los delitos comunes, la declaración afirmativa suspendía al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano, lo que como hemos visto se conoce como declaración de procedencia o desafuero.

4. El procedimiento.

Bajo esta Constitución fue expedido el Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional (47), que regulaba puntualmente la organización, estructura, funcionamiento y procedimientos a desempeñar por el Gran Jurado.

En ese Reglamento, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras

(47) Dublán y Lozano, compilación, *Reglamento para el Gran Jurado del Congreso Nacional del 29 de octubre de 1840*, págs. 741 a 746.

era la encargada de nombrar al Gran Jurado, al igual que en el Reglamento de 1824, eran sólo 3 individuos los que integraban la Sección del Gran Jurado, y otro que sin voto fungía como el Secretario.

Una de las innovaciones de este Reglamento, era la que determinaba que en cualquier estado del expediente la Cámara, previo dictamen de la Sección y de conformidad con los dos tercios de sus individuos presentes, podría prevenir la detención del acusado, su comparecencia personal y su separación del lugar o del departamento donde funcionaba, mientras que se practicaban las diligencias.

La Sección de la Cámara de Diputados y, en su caso, la del Senado, recibían primero las acusaciones contra el Presidente, los Ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios de Despacho, Consejeros y los Gobernadores de Departamentos, posteriormente las actuaciones constancias que remitían los tribunales u otras autoridades en las que apareciera que cometieron un delito o que se encontrasen implicados en él.

Recibida la acusación, se formaba el expediente instructivo y se rendían las pruebas. En el caso del presidente de la República, se hace la mención de un procedimiento especial. Éste no podía ser detenido o separado del lugar de su residencia, si no existía previo acuerdo dado en sesión secreta permanente por ambas Cámaras.

Para el caso de los demás funcionarios, el procedimiento a seguir era muy similar al establecido en el Reglamento del Congreso de 1824, con ciertas variantes, como por ejemplo:

- La posibilidad del reo de remitir por escrito sus argumentos al Jurado, en caso de no poder presentarse ante él.
- En caso de que la votación tuviera una resolución negativa, se entendía que el expediente carecía de la instrucción necesaria y era devuelto a la Sección para su perfeccionamiento.
- Aclaraba que las votaciones se realizaban a pluralidad absoluta de sufragios y daba una explicación muy detallada del procedimiento de votación.

Si se declaraba la formación de la causa, la Cámara ponía al reo a disposición del tribunal respectivo, o bien tratándose de los delitos oficiales nombraba a dos individuos que sostuvieran la acusación ante el Senado.

Recibido el expediente en el Senado, pasaba a la Sección respectiva que instruyera el procedimiento, una vez presentados los alegatos, la Sección

abría el dictamen que determinaba la culpabilidad o no del reo. Si éste fuere culpable, la Sección debía consultar por separado lo siguiente:

- Primera: La imposición al reo de la pena de destitución de su encargo o empleo.
- Segunda: Si se inhabilita o no perpetuamente, expresando en el primer caso la duración de la pena.
- Tercera: Si había lugar o no para que continuara el proceso ante el tribunal respectivo.

Se presentaba el dictamen al Presidente de la Cámara de Senadores para que la Asamblea emitiera el fallo.

El Senado podía declarar al reo no culpable por dos causas: la primera, en el sentido de aprobar el dictamen que lo absolvía; la segunda, por reprobación la posición contraria. En ambos casos, se tenía al reo por absuelto, restituyéndole sus derechos. En caso contrario, el reo se sujetaba a las penas impuestas, no teniendo derecho a recurso ulterior, el Gobierno era el encargado de llevar a cabo la ejecución de la sanción.

El Reglamento determinaba que, en caso de que el Senado declarase la culpabilidad por medio de la reprobación del dictamen, la Sección debía retirarse a proponer los demás artículos del dictamen, a fin de que la Cámara fallara sobre todos ellos en la misma sesión.

C) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. (48)

Se preconiza la soberanía nacional del pueblo, cuya voluntad es constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos en la Constitución Federal y las particulares de los Estados, según sus artículos 39 a 41. Esos poderes son el legislativo, ejecutivo y judicial, de conformidad con el artículo 50.

1. La responsabilidad penal de los individuos de los poderes de la unión. El título IV establecía el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, del artículo 103 al 107.

Se continúa con la tradicional responsabilidad penal de los Diputados del Congreso, no existía el Senado, de los individuos de la Suprema

(48) Felipe Tena Ramírez, op. cit. págs. 624 y 625

Corte de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo, así como la de los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución y leyes federales. Y la del Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

2. Inviolabilidad y fuero constitucional. Los Diputados eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrían ser reconvencidos por ellas, según el artículo 59. El fuero constitucional estaba previsto en los artículos 103 y 104.

3. Jurisdicción Constitucional. La tenían los Tribunales comunes, tratándose de los delitos del fuero común, ya que el Congreso erigido en gran jurado declaraba, por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. La ejercía la Suprema Corte de Justicia, respecto de los delitos oficiales, pues conocía el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tenía por objeto declarar por mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable. Si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo. Si era condenatoria, quedaba inmediatamente separado de dicho encargo, y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedía a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara, sin que pudiese concederse al reo la gracia del indulto. Esa responsabilidad penal por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo y un año después.

4. Procedimiento.

Bajo el régimen parlamentario que establecía esta nueva Constitución, se pretendió realizar un proyecto de reforma

general, sin embargo, al no lograr concretar dicho proyecto, el Reglamento del Congreso continuó vigente. Para regular el título IV aludido se expidió la Ley del Congreso General sobre delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. (49)

Esta Ley les otorgaba el carácter de altos funcionarios de la Federación a los estipulados por el texto constitucional, es decir, a los Diputados del Congreso de la Unión, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República, y clasificaba los actos de éstos de la manera siguiente:

a) Delitos oficiales, consistentes en:

- Ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad del sufragio;
- Usurpación de atribuciones;
- Violación de las garantías individuales;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales en punto de gravedad.

b) Falta oficial:

- Cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia.

En este caso, la pena era la suspensión del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida, la privación de los emolumentos y la inhabilidad para desempeñar un cargo de la Federación por un tiempo que no bajara de un año ni excediera de cinco.

c) Omisión:

- Por la negligencia o inexactitud en el desempeño de sus respectivos encargos.

Se castigaba con la suspensión del encargo y de su remuneración, así como la inhabilitación por un tiempo que no fuera menor de seis meses ni mayor de un año.

En realidad, este ordenamiento no determinaba ningún procedimiento

(49) Cfr. Dublán y Lozano, *Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 30 de noviembre de 1870*, págs. 189 a 192.

del Gran Jurado, sólo especificaba los tipos de delitos o faltas y la concurrencia de delitos comunes con oficiales. Bajo el amparo de la Constitución de 1857, se expidió el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común, y para toda la República sobre delitos contra la Federación el 7 de diciembre de 1871, entrando en vigor hasta 1872. (50)

Las disposiciones de este ordenamiento jurídico preveían, como el nombre del mismo capítulo lo indica, la “Suspensión del cargo, empleo u honor.-Destitución de ellos.-Inhabilitación para obtenerlos.-Inhabilitación para toda clase de empleos, honores o cargos”; sin embargo, no contemplaban ninguna regulación específica para la actuación del Gran Jurado.

El Título undécimo relativo a los “Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones”, preveía en su Capítulo VII disposiciones sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación. Las causales y los sujetos eran los mismos establecidos en la Constitución y la Ley de 1870, sólo disponía que las excepciones a dichos delitos o faltas serían castigadas por las disposiciones de este Código.

Para el año de 1874, fue restaurada la figura del Senado, motivo por el cual se reformó la Constitución el 13 de noviembre de 1874, en los siguientes puntos:

- Incorporación de los senadores como sujetos de responsabilidad.
- Determinación de la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencia.
- Supresión del fuero constitucional para los altos funcionarios de la Federación, que hubiesen aceptado durante el período en que disfrutasen del fuero algún otro cargo, empleo o comisión pública.

En cuanto a los delitos comunes, por técnica legislativa se separaban de los delitos oficiales creando un nuevo artículo, cuyo procedimiento hoy conocemos como declaración de procedencia, siendo facultad exclusiva de la Cámara de Representantes quien, erigida en Gran Jurado, debía declarar a mayoría absoluta de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso afirmativo se separaba de su encargo y era sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Siendo ya un sistema bicameral, en el año de 1896 se expide la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal. (51)

La Ley les otorgaba el privilegio del fuero constitucional a los

(50) Véase Dublán y Lozano, *Compilación*, Diciembre 7 de 1871, págs. 616 a 708.

(51) Cfr. Dublán y Lozano, *Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal*, Junio 5 y 6 de 1896, págs. 267 a 275.

funcionarios electos por voto popular y a los Magistrados de la Suprema Corte, es por ello que sólo se podía proceder contra ellos una vez que el Congreso General, a través del Gran Jurado, hiciera la declaración de si había lugar a proceder o no contra el acusado.

En el caso de los delitos del orden común, podía realizarse por denuncia de particulares, o a solicitud del interesado cuando se le siguiese una causa ante juez incompetente, o por notificación de una autoridad. Los secretarios daban cuenta a la Cámara de Diputados en sesión secreta, el Presidente de ésta pasaba los documentos a la Sección Instructora que tenía un término de quince días para elaborar su dictamen.

El artículo 16 determinaba los elementos que debía contener los dictámenes:

- Si el hecho que al alto funcionario se le atribuye está o no calificado por las leyes como delito.
- Si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso.
- Si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona que se trata, goza o no de fuero constitucional, debiendo terminar con las frases ha lugar o no ha lugar por tal delito del que se le acusa.

Elaborado el dictamen y presentado al Presidente de la Cámara, el procedimiento a seguir era muy similar al establecido en los Reglamentos anteriores.

En los delitos oficiales, era la Cámara de Diputados quien primeramente conocía en su calidad de Jurado de Acusación, ésta pasaba los documentos a la sección Instructora, quien practicaba las diligencias necesarias sujetándose al Código de Procedimientos Penales.

La Sección Instructora al terminar su dictamen lo entregaba a la Secretaría de la Cámara, debiendo el Presidente anunciar la erección de la Cámara en Jurado de Acusación al siguiente día.

Hecha la declaración de instalación de la Cámara como Jurado de Acusación, la Secretaría daba lectura a las constancias de todo el proceso y al dictamen presentado, inmediatamente se procedía a la etapa de alegatos, primero se daba el uso de la palabra al acusador y posteriormente al acusado y sus defensores debían retirarse del Salón.

Una vez que se hubiesen retirado, el Pleno procedía a la discusión

y votación en lo general y lo particular del dictamen propuesto. En caso de que la resolución fuese afirmativa, el funcionario era separado de su encargo y se ponía a disposición de la Cámara de Senadores junto con el veredicto del Jurado de Acusación.

Recibido el veredicto por el Senado pasaba a su Sección Instructora, quien realizaba su dictamen proponiendo en él la pena que al funcionario delincuente correspondiera.

Se presentaba el dictamen a la Secretaría, y el presidente anunciaba que el Senado debía erigirse en Jurado de Sentencia. Hecha la declaración de instalación, se daba lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos presentados y al dictamen de la Sección Instructora del Senado, concediéndoles a ambas partes los alegatos; concluidos éstos, se discutía y votaba, debiendo aprobarse por mayoría absoluta.

Cabe destacar, que en esta Ley no se preveía ninguna Comisión de Diputados para que fuera a defender el veredicto del Jurado de Acusación.

D) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (52)

La organización política en este texto constitucional es similar al anterior de 1857, en razón de que la soberanía nacional radica en el pueblo, quien por su voluntad se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que concierne a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir el pacto federal, según los artículos 39 a 41.

1. La responsabilidad penal de funcionarios públicos de los poderes supremos de la federación.

El Título Cuarto de nuestra Constitución en su redacción primigenia continuó con la tradición de instituir la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, al señalar en su artículo 108 que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante

(52) Felipe Tena Ramírez, op. cit., págs. 865 a 867.

el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

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

2. Inviolabilidad y fuero constitucional. Tienen inmunidad los Diputados y Senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, según su artículo 61. El fuero constitucional está previsto en los artículos 109 y 111, y gozaban de él los funcionarios señalados en el artículo 108, excepto cuando cometieren delito oficial, falta u omisión en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión que hayan aceptado durante el período en que gozaran del fuero por virtud del otro cargo; igualmente, tratándose de los delitos comunes que cometieren.

3. Jurisdicción Constitucional. La tenían arrogada:

- a) Los Tribunales comunes, en tratándose de delitos del orden común.
- b) El Poder Legislativo, respecto de los delitos oficiales.
- c) El Jurado Popular, en cuanto a las faltas oficiales.

4. Procedimientos.

a) Procedimiento de declaración de procedencia. Respecto a los delitos comunes, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formara, si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habría a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejulgaba absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de

los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habría lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

b) Procedimiento de responsabilidad penal por delitos oficiales.

Se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes de los Altos Funcionarios de la Federación, en cuyo caso se seguía el procedimiento de declaración de procedencia; pero tratándose de delitos oficiales si declaraba que había lugar a acusar ante el Senado, nombraba una Comisión de su seno, para que sostuviera ante aquél la acusación. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedaba privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley. Cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran y castigaran con arreglo a ella.

La declaración de la Cámara de Diputados y la resolución del Senado erigido en Gran Jurado, eran inatacables, sin que se pudiera conceder la gracia del indulto en contra de la sentencia del Senado. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo, y dentro de un año después.

La Constitución en su artículo 111, párrafo final, estableció que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serían siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Con el fin de fortalecer el trabajo del Congreso, el 20 de marzo de 1934 fue expedido el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos (53) (vigente hasta la fecha), sin embargo, contiene disposiciones en cuanto a la integración, al carácter de secreto de las sesiones de acusación y a la vigencia de sus trabajos durante los recesos del Congreso. Cabe señalar que este Reglamento expresamente determina que los miembros de la Cámara no podrán acudir a las sesiones de las Secciones del Gran Jurado para exponer libremente su parecer.

A fin de dar cumplimiento al mandato de expedir a la mayor brevedad una ley reglamentaria del título cuarto de la Constitución, el 21 de febrero de 1940 se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados. (54)

Esta ley preveía en su Título Tercero el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, considerando dentro de ellos al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento autónomo, el Procurador General de la República, los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Los delitos por los que podían ser acusados eran, en general, los mismos establecidos por la ley de 1870, agregando: la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave, a excepción del Presidente de la República, que sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Las encargadas de llevar a cabo dicho procedimiento eran las Cámaras del Congreso de la Unión mediante las Secciones Instructoras y, posteriormente, con la integración del Jurado de Acusación y del Jurado de Sentencia.

Para el caso de los delitos del orden común, se realizaba el siguiente procedimiento:

Cualquier instancia o escrito recibido en la Cámara de Diputados relacionado con la responsabilidad de algún alto funcionario de la Federación, se daba cuenta en sesión secreta y se turnaba a la Comisión Instructora, que debía rendir su dictamen en quince días.

En el dictamen se manifestaba si el hecho que se le atribuía al alto funcionario estaba calificado o no por las leyes como delito; si la existencia de éste estaba justificada; si existían presunciones o datos suficientes para creer que el funcionario fuera el autor del hecho criminoso y, por último, si

(53) Enciclopedia Parlamentaria de México, Op. Cit, pags. 678 a 709.

(54) Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940.

por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona, gozaba o no de fuero constitucional.

La sección debía entregar el dictamen al Presidente de la Cámara, quien anunciaba a ésta que debía erigirse en Gran Jurado al día siguiente, se ponía el dictamen a discusión tanto en lo general como en lo particular, procediendo en seguida a votar por mayoría absoluta.

Para el caso de los delitos oficiales, las acusaciones se realizaban ante la Cámara de Diputados que las turnaba a la Sección Instructora; ésta instruía el proceso, previa ratificación de la denuncia.

El procedimiento que seguía la Sección Instructora se desarrollaba como a continuación se señala:

- Practicaba todas las diligencias necesarias para la comprobación del delito;
- Agotadas las diligencias, citaba al inculpado para tomarle su declaración preparatoria, en donde se le hacía saber el motivo del procedimiento, el nombre de su acusador, así como los elementos de prueba que obraran en su contra.
- Rendida la declaración preparatoria, se abría un término prudente de pruebas, tanto para el acusador como para el acusado.
- Terminada la instrucción del proceso, lo ponía a la vista del acusador por el término de tres días y por otros tantos a la del acusado y sus defensores, con el fin de que tomaran datos para formular sus alegatos, que debían presentar dentro de los 6 días siguientes.
- Transcurridos los anteriores términos, la Sección formulaba su dictamen, en el cual debía incluir una parte expositiva en donde analizaba clara y metódicamente los hechos ocurridos, las consideraciones jurídicas que procedieran para dejar demostrado si estaba o no probada la existencia del delito, así como la responsabilidad o inocencia del funcionario.
- En caso de que existiera culpabilidad del funcionario, el dictamen debía contener:
 - Que estaba legalmente comprobado el delito oficial;
 - Que estaba plenamente probada su culpabilidad;
 - Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión, expresando las que favoresieran o perjudicaran al acusado;
 - Sanción que en su concepto debía imponerse;
 - Que, en caso de ser aprobado el dictamen, se remitiera el

veredicto por vía de la acusación a la Cámara de Senadores.

La Sección contaba con un mes a partir del día siguiente al de la fecha en que se le turnara la acusación para formular su dictamen.

- Terminado el dictamen, la Sección Instructora entregaba a los Secretarios de la Cámara para que dieran cuenta al Presidente, quien anunciaba que la Cámara debía erigirse en Jurado de Acusación dentro de los tres días siguientes.
- Una vez erigida la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, la Secretaría daba lectura a todo el proceso y después al dictamen de la Sección Instructora; posteriormente, se le concedía la palabra al acusador, luego al acusado para que alegaran lo que conviniera a sus derechos. Retirados el acusador y el acusado se procedía a discutir y votar el dictamen en lo general y en lo particular.
- Si determinare que no ha lugar, éste continuaría en el ejercicio de su encargo, en caso contrario quedaría en suspenso inmediatamente y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores.
- La Cámara de Diputados remitía el veredicto del Jurado de Acusación a la Cámara de Senadores, que una vez que lo recibía lo pasaba a su Sección Instructora, quien emplazaba al acusador y al acusado para que dentro de cinco días presentaran sus alegatos.
- Pasado el tiempo señalado, la Sección formulaba su dictamen, en vista de las apreciaciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación, proponiendo la sanción que debía imponérsele y expresando los preceptos legales que la fundamentaran.
- Terminado el dictamen, la Sección Instructora lo entregaba a la Secretaría del Senado, debiendo el Presidente anunciar la constitución del Jurado de Sentencia al día siguiente, citando al acusador y al acusado, siguiendo el mismo proceso que en el Jurado de Acusación.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra sanción en la Ley, en caso de veredicto condenatorio del Jurado de sentencia, éste lo remitía a la autoridad judicial competente para que lo juzgara. En las discusiones y votaciones del Jurado Acusador y de Sentencia se observaban las mismas reglas que establece la Constitución y el Reglamento para la discusión y votación de las leyes, pero las votaciones debían ser

nominales para aprobar o reprobado los dictámenes de la Sección Instructora. Para el año de 1979, con el objeto de completar la Reforma Política de 1977 en la que se prevé un nuevo contexto normativo para regir la organización y la actividad del Congreso, se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (55)

Esta es la primera ocasión que se le reconoce expresamente al Congreso su facultad jurisdiccional, al determinar en el artículo 50 la existencia de comisiones jurisdiccionales, definiéndolas el artículo 61 como las que se integran en los términos de la Ley para los efectos de las responsabilidades de funcionarios públicos.

Las comisiones jurisdiccionales tienen funciones específicas, funcionan en los términos constitucionales y legales correspondientes; esto es, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.

Poco tiempo después, bajo el amparo de una renovación administrativa para transparentar la función pública, surgió la reforma de 1980. (56) con la que se abrogaba la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales de 1940, para dar paso a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

“Esta reforma puntualiza la responsabilidad de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República por los delitos comunes, los delitos oficiales y las faltas u omisiones que cometieren en su encargo o en ejercicio del mismo”. (57)

El Presidente de la República continúa con el régimen de excepción al poder ser juzgado solamente por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Se precisa a los funcionarios que cuentan con fuero constitucional, señalando que recibe tal nombre por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo.

Se anexan a la lista de delitos oficiales, los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes, y se reincorpora la fracción correspondiente a las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

También se especifica que los delitos oficiales no se cometerán mediante la expresión de las ideas; se sigue conservando la distinción entre delito y falta oficial.

(55) Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1979.

(56) Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980.

(57) Cámara de Diputados, Diario de Debates de 15 de noviembre de 1979.

Uno de los puntos más importantes a resaltar de esta reforma, es la participación de las Comisiones de Gobernación y Justicia dentro del proceso, ya que debían dictaminar previamente a la sección Instructora; a esto se le denominó al interior de la Cámara la Subcomisión de Examen Previo, que determinaba si el hecho atribuido era delito o falta oficial, si el acusado era considerado funcionario y gozaba de fuero, así como si la motivación de la queja o la denuncia justificaba el procedimiento; en caso afirmativo el dictamen era turnado a la Sección Instructora del Gran Jurado.

El número de los integrantes de la Sección Instructora era de cuatro, debiendo ser el presidente de cada sección el insaculado en primer término y Secretario sin voto, el último.

Se modifican algunos términos procesales, como: el cambio de inculcado por indiciado; el de responsabilidad por culpabilidad; y para la decisión del Gran Jurado no se especifica que la votación debe ser en lo general y en lo particular.

Para sostener el veredicto ante la Cámara de Senadores, se nombraba una comisión de 3 diputados. Se considera la participación de dicha comisión dentro del proceso de Jurado de Sentencia. En cuanto a la subsecuentes etapas y sanción fue similar a la anterior Ley de Responsabilidades.



**MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL
ACTUAL DE LAS RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

CAPÍTULO TERCERO

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL ACTUAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1. Reforma Constitucional en 1982 al régimen de responsabilidades de los cargos públicos.

El 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al título cuarto de nuestra Constitución, que ha sido la de mayor importancia y contemporánea en cuanto a que se puso a la altura de otros sistemas de responsabilidades del mundo. Así también, fueron reformados el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esa misma fecha se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estas reformas y la expedición de una nueva ley de responsabilidades de los servidores públicos, tuvieron por objeto establecer las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, creando un nuevo sistema de responsabilidades. Este sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujeta a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se reglamentarían por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (58)

“Denotan mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, si bien no afectaron la esencia del sistema anterior que, con ciertas salvedades (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio.(59)

De la reforma constitucional mencionada, es importante destacar lo siguiente:

- Por influencia del constitucionalismo inglés, por primera vez en la historia constitucional de México, se consagra la responsabilidad política y la diferencia de la responsabilidad penal que era fincada a través de un juicio político.
- Se determina el concepto de servidores públicos.
- Se sustituye el término de Gran Jurado por el de Jurado de Acusación

(58) Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(59) J. Jesús Orozco Henríquez, comentario al artículo 108, en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, tomo X, pág. 688.

- (Cámara de Diputados) y Jurado de Sentencia (Cámara de Senadores).
- Se determina que en las constituciones de las entidades federativas, se deberá precisar el carácter de servidor público.
 - Se faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, a expedir sus leyes de responsabilidades de servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar a quien incurra en responsabilidad.
 - Se descriminalizan los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, para considerarlos como causas del juicio político para fincar la responsabilidad política.
 - Se instituye la responsabilidad administrativa, por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
 - Las sanciones para la responsabilidad política, consisten en destitución e inhabilitación únicamente.
 - Las sanciones para las responsabilidades administrativas consisten, entre otras, en la suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación, así como sanción económica.
 - Se prohíbe imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, con motivo de los procedimientos penal, político y administrativo.
 - Se regular administrativa y penalmente el enriquecimiento ilícito.
 - Se suprime la responsabilidad penal por delitos oficiales, faltas u omisiones.
 - Se incrementan los servidores públicos que pueden ser sujetos del juicio político, así como los que gozan de fuero constitucional.
 - Se establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular.
 - Se establecen las bases de los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia.
 - Se regula la declaración de procedencia como un procedimiento que no es de naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que sin prejuzgar, remueve un obstáculo y se trata de un requisito de procedibilidad, según se explica en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - Se estipulan algunos plazos para la incoación del procedimiento

denominado juicio político e imposición de sanciones.

- Deja a la ley reglamentaria regular la prescripción de la responsabilidad administrativa, pero con la regla de que si fuese grave el acto u omisión, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (60)

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, los sujetos inodados en los mismos, las causas del juicio político y sanciones.

Considera como causas, los actos u omisiones de los servidores públicos que se precisan en el párrafo primero del artículo 110 Constitucional, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales consisten en:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y el Distrito Federal.

Se faculta al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de dichos actos u omisiones. Y se autoriza la aplicación supletoria, en cuanto a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia, del Código Federal de Procedimientos Penales, y en su caso, para éste último procedimiento, el Código Penal.

(60) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.

3. Diversas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue reformada en su artículo 12, en el que se prevé un procedimiento novedoso para determinar si se inicia o no el juicio político, para lo cual se examina de manera previa las denuncias, para garantizar la seriedad y objetividad indispensables en la tramitación de los asuntos relativos al juicio político, en virtud de que con las denuncias y la ratificación de las mismas se tramitaba el juicio político, pero la inmensa mayoría se rechazaban porque no alcanzaban las exigencias constitucionales o respondían a cuestiones subjetivas que no merecían la atención o señalaban hechos falsos. Para tal efecto, se dio existencia legal a una Subcomisión de Examen Previo de denuncia, para que determine si existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento del denominado juicio político. (61)
- De 1994 a 1966 se produjeron varias reformas que repercutieron en las disposiciones de la Ley Federal en comento.
 - a) La primera se deriva de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, referente a la seguridad pública, procuración y administración de justicia, en la que fueron creados los Consejos de la Judicatura, por tanto, provocó que se incluyeran como sujetos de responsabilidad política a los Consejeros de la Judicatura tanto federal como locales, en una adición en los artículos 108, 110 y 111 Constitucionales, así como en L.F.R.S.P.
 - b) La segunda se deriva de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, por la que se determina el gobierno del Distrito Federal y sus órganos, lo que impactó con una adición en los artículos 108, 110 y 111 Constitucionales, para incluir a los integrantes del poder ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, como sujetos del juicio político y otorgarles fuero constitucional.
 - c) La tercera proviene de la reforma electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, que provocó reformar a su vez los artículos 108, 110 y 111

(61) Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.

Constitucionales, para incluir en ellos como sujetos de juicio político y declaración de procedencia, al Consejero Presidente, Consejeros Electorales, Secretario Ejecutivo del IFE y a los Magistrados del Tribunal Electoral. (62)

- d) El 13 de junio de 2003, se publicó en D.O.F. la reforma al art. 12 en la que se sustituyó a la Oficialía Mayor en la Cámara de Diputados por la Secretaría General.

4. Acuerdos Parlamentarios.

Para el año de 1998, el órgano político de la Cámara de Diputados era la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, quien asumió las funciones que tenía la Gran Comisión. En virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no había sido actualizada conforme a los cambios suscitados en la Cámara de Diputados, la precitada Comisión de Régimen Interno se vio en la necesidad de expedir un Acuerdo Parlamentario que regulara a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora. (63)

El Acuerdo dispuso que fuera complementario de las disposiciones legales aplicables (Ley Orgánica del Congreso, Reglamento Interior del Congreso y Ley Federal de Responsabilidades), para sustanciar los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competen a la Cámara de Diputados.

Las actuaciones de la Comisión Jurisdiccional estarían sujetas al Acuerdo Parlamentario relativo a la organización y reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 1997.

Además de las facultades que ya tenía, le fueron conferidas las de:

- a) Conocer y dirimir controversias que surgieran en la Sección Instructora.
- b) Recabar informes periódicos de la actuación de la sección Instructora.

En su integración, se buscó la participación plural de los Grupos parlamentarios que componían la Cámara de Diputados, determinando que sus resoluciones debían ser por consenso, y en caso de que éste no se lograra, el asunto sería conocido por la Comisión de Jurisdicción.

A partir de la expedición de ese primer Acuerdo que integró la

(62) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

(63) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1998.

Comisión Jurisdiccional y la Sección Instructora, al inicio de cada Legislatura se expide el Acuerdo respectivo que regula su integración y funciones.

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

Después de las reformas a la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (sin afectar lo relativo a las disposiciones del Juicio Político y la Declaración de Procedencia) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994, en virtud de la serie de cambios presentados en la Cámara de Diputados a raíz de su composición pluripartidista y de la necesidad de integrar a la oposición a los procedimientos parlamentarios, en 1999 se expidió una nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (64) En ésta no se previó aspectos diversos tendientes a completar la regulación en la instrumentación de los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia. Sin embargo, podemos destacar las siguientes innovaciones:

- La figura del Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, se sustituyó por la Secretaría General. (65)
- Especifica cómo deberán integrarse las Comisiones Jurisdiccionales y las Secciones Instructoras y de Enjuiciamiento en cada una de las Cámaras, respectivamente. (66)

El 29 de septiembre de 2003 se reformó la Ley Orgánica del Congreso, estipulando que los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las Comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputación o fincamiento de responsabilidades, así como de Juicio Político y declaración de Procedencia, sólo pasarán al pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

En la Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 Diputados y un máximo de 16, de entre ellos se designará a quienes habrán de conformar la Sección Instructora, encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

En la Cámara de Senadores, la Comisión Jurisdiccional se integrará con un mínimo de 8 y un máximo de 12 Senadores, para que de entre ellos se designe a los que integrarán la Sección de Enjuiciamiento, determinando que en ésta deberán encontrarse representados los Grupos Parlamentarios.

(64) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

(65) Cfr. Artículo 48.

(66) Véase artículos 40, numeral 5, y 101.

6. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (67)

Este ordenamiento jurídico continúa vigente y es aplicable a los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia, en cuanto a las sesiones, en cuyo artículo 33, fracción I, dispone que las sesiones serán secretas tratándose de las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, es aplicable a los referidos procedimientos, en tratándose de las discusiones, previstas del artículo 95 al 134, y votaciones, contempladas en los artículos 146 al 164, por así ordenarlo el diverso 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7. Código Federal de Procedimientos Penales y, en su caso, el Código Penal.

El artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

En tal virtud, si en los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia, estuviese contemplada de manera deficiente o incompleta alguna cuestión relativa a dichos procedimientos o en la apreciación de las pruebas, es aplicable supletoriamente a los mismos el Código Federal de Procedimientos Penales, y sólo el Código Penal, en su caso, en el procedimiento de declaración de procedencia, en el que se cuestiona una probable responsabilidad penal. Dichos ordenamientos legales de naturaleza penal, en ningún caso serán aplicables supletoriamente a los procedimientos denominados juicio político y declaración de procedencia, cuando en éstos no se contemplen figuras o instituciones jurídicas que estén en aquellos.

8. Separación legislativa de la responsabilidad política (incluida la declaración de procedencia) y responsabilidad administrativa.

Para abril de 2001 fue propuesta una iniciativa contra la corrupción e impunidad que pretendía distinguir la corrupción política de la administrativa (68)

Su objetivo primordial era establecer un solo ordenamiento jurídico para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y otro

(67) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

(68) Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 5 de abril de 2001.

para los juicios políticos y las declaraciones de procedencia. Por lo tanto, para cumplir con dicho propósito, fue creada la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (69), que como su nombre lo indica, regula únicamente lo relativo a la responsabilidad administrativa.

En el artículo segundo transitorio de la citada Ley se determina la derogación de los Títulos Primero, en lo referente a la materia de responsabilidades administrativas; Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, aclarando que las disposiciones vigentes de ésta última Ley seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal. Con ello, sólo quedó vigente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el título primero, correspondiente a las disposiciones generales, y el segundo, relativo a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Por tanto, a partir de esta separación y para efectos de nuestro estudio, sólo nos referiremos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que posterior a la derogación ha sido reformada para incorporar a nuestro sistema jurídico mecanismos y elementos que hacen posible una cultura de la no discriminación y del respeto a la pluralidad y a la diversidad de la sociedad mexicana; incluye el derecho de asistencia de traductores dentro de los procedimientos políticos para los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, siempre y cuando así lo deseen. Por cuestiones de técnica legislativa, dicha reforma incluye el cambio de Oficialía Mayor por la Secretaría General de la Cámara de Diputados. (70)

(69) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

(70) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003



PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES
JUIICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE
PROCEDENCIA

CAPÍTULO CUARTO

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

A) JUICIO POLÍTICO

1. Fundamento constitucional. Se encuentra en los artículos 109, fracción I, 110 y 114, párrafo primero, del Título Cuarto de la Carta Magna.

2. Concepto. Tiene un carácter eminentemente político, por lo que se le ha llegado denominar justicia política, “...entendiéndose que es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones son también evidentemente políticas”. (71)

La conceptualización del juicio político se puede observar desde dos ópticas: la meramente jurídica y la que corresponde al aspecto ético que conlleva la responsabilidad política.

En el ámbito jurídico se ha definido como: “Un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos”. (72)

En cuanto a su aspecto ético, se afirma que: “...es el proceso encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por tanto debe dejar de serlo”. (73)

Podemos decir entonces, que es un procedimiento en el que las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión ejecutan funciones formal y materialmente jurisdiccionales, con el fin de sancionar a los servidores públicos previstos en la Carta Magna, que hayan incurrido en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de los asuntos que competen al Estado.

3. Naturaleza jurídica. El eximio jurista José Becerra Bautista, afirmó que “Dentro del tipo a que pertenece nuestro sistema, existen dos especies de juicio político, atendiendo a las facultades de los juzgadores. En la primera, los miembros del tribunal pueden imponer todas las sanciones que

(71) Instituto de Investigaciones Legislativas, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, 1997.

(72) Raúl Cárdenas, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Editorial Porrúa, México, pág. 314.

(73) Antonio Riva Palacio, *Juicio Político*, Revista Praxis No. 60. Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades, INAP, México, 1984.

al hecho delictuoso asigne la ley; en la segunda, sólo la privación del cargo y la inhabilitación para obtener otro, dejando a las autoridades jurisdiccionales ordinarias la facultad de imponer las demás penas corporales. En Inglaterra y Francia los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal, dice Tocqueville; en cambio, en América, cuando se ha relevado a un culpable del carácter de funcionario público se le ha declarado indigno de desempeñar toda función, el derecho de las autoridades políticas concluye y se envía al acusado a los tribunales ordinarios”. (74)

Esta concepción del maestro Becerra Bautista, obedece a que en la redacción primigenia de la Constitución de 1917 estaba instituida solamente la responsabilidad penal para los funcionarios; respecto de los delitos oficiales la Cámara de Diputados era el Órgano de acusación y la Cámara de Senadores el Jurado de Sentencia, quien si lo condenaba le imponía la destitución e inhabilitación, dejando a los tribunales la imposición de otra sanción, si lo ameritaba. Tratándose de los delitos del fuero común, la Cámara de Diputados conocía de ellos para declarar si ha o no lugar a proceder, si era en sentido afirmativo, por virtud de la declaración quedaba separado del cargo el inculpado y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Debido a la atmósfera política que provoca el fuero constitucional en esa responsabilidad penal, el ilustre Becerra Bautista concibe esa responsabilidad penal, común y oficial, como bifurcada en dos especies de juicios políticos, en mérito a que todavía no se había distinguido entre responsabilidad penal y responsabilidad política.

En nuestro país, el objeto del juicio político es la destitución e inhabilitación de servidores públicos como consecuencia de un acto u omisión realizado en el desempeño de sus funciones, que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Es decir, su finalidad no es averiguar si existe la comisión de un delito para juzgar e imponer la pena correspondiente, esto corresponde al Poder Judicial; más bien, su objetivo es remover e inhabilitar al servidor público por no ser digno de la confianza otorgada para ocupar el cargo, debido a que con la acción u omisión que realizó violentó los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Por contener un objeto político, debe ser juzgado por un órgano político, cuya encomienda la ha tenido el Senado de la República.

El connotado constitucionalista Elisur Arteaga, afirma que el Juicio Político “...es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; porque es un juicio entre partes: la misma clase gobernante

(74) José Becerra Bautista, *El Fuero Constitucional*, Editorial Jus, México, 1945, págs. 119 y 120.

juzga a uno de sus miembros, 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 ésta emanan, se conduzcan en forma apropiada. (75)

La denominación de juicio político, consideramos que fue utilizado en la doctrina, como hemos visto en el jurista Becerra Bautista, para enfatizar que un funcionario es susceptible de ser juzgado por órganos políticos, es decir, se aludió a la etapa final del proceso, esto es, al juicio. Esta denominación de juicio político, se arraigó tanto en el foro mexicano que, a pesar de que en la redacción original de la Constitución de 1917 no se utilizaron esos vocablos, en la reforma de 31 de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución se insertaron tales frases, pero para seguir denotando lo susceptible de ser juzgado un servidor público por un órgano político y por actos u omisiones políticos. Sin embargo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se contempló en el Título Segundo, Capítulo Segundo, como “Procedimiento en el juicio Político”, con lo que se acentúa en los términos asentados los vocablos juicio político, resaltando que se trata de un procedimiento, el cual estimamos lo utilizó el legislador como sinónimo de proceso, incluso lo han empleado como sinónimos eminentes procesalistas, aunque algún jurista mexicano considera que es un error aplicarlos como sinónimos y da explicación de ello. (76).

En esta sinonimia entre procedimiento y proceso, lo cierto es que todo proceso contiene lo siguiente:

“Etapas de la instrucción:

- a) Etapa postulatoria.
- b) Etapa probatoria.
- c) Etapa preconclusiva (De alegatos o conclusiones de las partes)

Juicio: Etapa en que se pronuncia o dicta la sentencia. (77)

En forma similar las apunta el procesalista mexicano Ovalle Favela, de la manera siguiente:

- Parte expositiva, durante la cual las partes expresan sus demandas y contestaciones, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las disposiciones jurídicas en que fundan aquéllas. Se plantea el litigio ante el juzgador.
- Etapa probatoria. Las partes y el juzgador realizan los actos

(75) Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, segunda edición, Editorial Oxford University Press, México, 2004, pág. 702.

(76) Véase Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Textos Universitarios, México, 1976, pág. 221.

(77) Idem, pág. 116.

tendientes a verificar los hechos controvertidos. Se desarrolla con actos de ofrecimiento de pruebas, admisión o desechamiento de las mismas, preparación y desahogo de las admitidas.

- Etapa conclusiva. Las partes expresan sus alegatos y conclusiones y el juzgador expone sus conclusiones en la sentencia. (78)

“El procedimiento en el juicio político” contiene todas esas etapas, así como las partes, un órgano con jurisdicción para juzgar e imponer sanciones, como lo veremos un poco más adelante.

“En resumen podemos afirmar que el juicio político tiene una jurisdicción especial que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones que obliga a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella”. (79)

Efectivamente, el Congreso General está investido de jurisdicción constitucional, la cual, como la historia nos lo ha mostrado en las asambleas públicas o parlamentos, se descompone en dos: la del conocimiento (notio) del acto u omisión en perjuicio de los intereses públicos fundamentales la tiene la Cámara de Diputados, y la de juzgar (judicio) la tiene la Cámara de Senadores. En virtud de que ambas Cámaras pertenecen a un mismo poder u órgano, aun cuando realicen actos distintos, están unidos en un procedimiento con una finalidad, lo que nos permite afirmar que ese procedimiento es formal y materialmente jurisdiccional con rango constitucional.

4. Individuos que pueden ser sujetos al “procedimiento en el juicio político”.

a) Del Poder Legislativo Federal. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

b) Del Poder Ejecutivo Federal. Los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

c) Del Poder Judicial Federal. Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y Magistrados del Tribunal Electoral Federal.

(78) José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, quinta edición, Editorial Oxford University Press, México, 2001, páginas 191 y 192.

(79) Raúl Cárdenas, op. cit., pág. 343.

d) Del Gobierno del Distrito Federal. Jefes de Departamento Administrativo (la Constitución extinguió el último de ellos, que era el Departamento del Distrito Federal), Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de Justicia, Diputados a la Asamblea Legislativa, Magistrados y Jueces del Fuero Común, así como los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En otros países como Brasil, Chile y Perú, el Presidente sí puede ser sujeto de juicio político. (80)

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

f) De los organismos constitucionales autónomos. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, según el artículo 28, párrafo séptimo, Constitucional; y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según el artículo 102, apartado B, antepenúltimo párrafo, Constitucional.

“Cabe destacar el caso de los altos cargos del Banco de México, que como señalábamos, son sujetos potenciales de Juicio Político. Sin embargo, La Ley del Banco de México introdujo cierta distorsión y desmerecimiento del procedimiento congresual en la medida que habilita un procedimiento autónomo de remoción de los 5 miembros de la Junta, bien con la propia intervención de los miembros de ésta o del Presidente de la República y con el sometimiento a la resolución final del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente” (81)

(80) Jorge González Chávez y Sandra Valdés Robledo, et al., *Cuadernos del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, de la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Dirección General de Bibliotecas, México, 2001.

(81) Ángel Eraña Sánchez, *Juicio Político y Declaración de Procedencia, dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión*, revista jus, Universidad Latina de América, obtenida de la página electrónica <http://www.unla.edu.mx/iusunla/barra.htm>

5.Causales del “procedimiento del juicio político”. El artículo 109, párrafo primero, Constitucional, establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las prevenciones siguientes:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 7 señala cuáles son esos actos u omisiones, a saber:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y el Distrito Federal

Asimismo, en el artículo 5º, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria invocada, respecto a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella

emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Hay quienes opinan que las anteriores causales constituyen hechos delictuosos, lo cual es un acierto pero antes de las reformas del 31 de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución, ya que estaban erigidos como delitos oficiales, pero con dicha reforma y Ley reglamentaria mencionadas, se descriminalizan. Basta dar lectura al artículo 7 del Código Penal Federal, para distinguir un delito, al disponer que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no es una ley penal, pues no establece delitos ni responsabilidad penal ni penas, sino causales, responsabilidad política y dos sanciones: destitución e inhabilitación, las cuales no tienen como finalidad propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social, ya que ésta le corresponde a la pena de prisión por la comisión de un delito, según el artículo 18 Constitucional. Ni tampoco en el juicio político se goza de los derechos fundamentales establecidos en el artículo 20 Constitucional, que son exclusivamente del inculpado en un procedimiento penal.

6. “Procedimiento de juicio político”.

Consideraciones previas.

El capítulo II de la L.F.R.S.P. lleva por rubro “Procedimiento en el juicio político”, el cual no refleja realmente lo que señala, pues se refiere en singular al procedimiento y contiene varios, como se explicará más adelante. Además es confuso ya que literalmente podría entenderse como el procedimiento que se desarrolla en el juicio, es decir, en la etapa en que se emite la sentencia, lo que es inexacto porque para ello se requiere previamente la obtención de datos, informes, un período probatorio con sus fases de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo; alegatos. En tal virtud, se estima, como se ha dicho, que los vocablos juicio político arraigó tanto en la doctrina que repercutió en la L.F.R.S.P. para indicar que un servidor público es susceptible de ser juzgado por actos u omisiones considerados políticos, pero al agregarse el vocablo de procedimiento, el legislador utilizó ésta palabra como sinónimo de proceso, cuya substanciación está a cargo de las Comisiones Jurisdiccionales de las Cámaras de Diputados y Senadores, según los artículos 40, numeral 5, y 85, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, a través de las secciones que integran cada una de ellas, como lo ordena el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este proceso o procedimiento, consta de dos etapas: la primera, relativa a la instrucción la desarrolla la Sección Instructora de la Cámara de Diputados; y la segunda, correspondiente al juicio en sentido estricto la realiza la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, a las que se refiere el artículo 11, párrafo segundo, de la precitada Ley Federal de Responsabilidades.

Respecto a la aseveración de que el capítulo en comento contiene varios procedimientos y no sólo el correspondiente al del denominado juicio político, se puede advertir del análisis que se realice del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En efecto, en éste se ordena que “La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento”. Este enunciado revela que para efecto de fijar o resolver si es procedente o no el juicio político, debe previamente desarrollarse el procedimiento que se contiene en dicho precepto legal del inciso a) al d), cuyos requisitos, actos y plazos, son los siguientes:

- a) Una denuncia por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto en el artículo 12, inciso a) de la L.F.R.S.P., ante la que se debe de ratificar dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Si es anónima no surtirá ningún efecto legal, es decir, no se le dará el trámite legal.
- b) La Secretaría General la turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente.
- c) La Subcomisión de Examen Previo, en un plazo no mayor a 30 días hábiles, procederá a **determinar**:
 1. Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de dicha Ley Federal, que nos remite al art. 108 Constitucional, párrafos primero y tercero y los que manejen o apliquen recursos económicos federales.
 2. Si la denuncia contiene elementos de prueba de que la conducta atribuida en la misma corresponde a las que enumera el artículo 7 de esa Ley.
 3. Si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado, que amerite la **incoación del procedimiento**. En caso contrario, desechará la denuncia presentada.
 4. Si se satisfacen los anteriores requisitos, la Subcomisión de Examen Previo emite resolución declarando procedente la denuncia y la remite al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

(Actualmente Comisión de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos).

Estas Comisiones formulan otra resolución y ordenan se turne a la Sección Instructora de la misma Cámara de Diputados.

Este procedimiento de determinación del juicio político, consiste como se observa, en que la Subcomisión de Examen Previo determine o resuelva si amerita iniciar el procedimiento, el relativo al denominado juicio político, por esa razón no prevé que durante aquél intervenga el denunciado para defenderse, pues se trata de un examen previo de la denuncia, como así se denomina la Subcomisión encargada de ello.

De esta forma, podemos concluir que el capítulo II, prevé dos procedimientos: el primero previsto en el artículo 12, relativo al procedimiento de determinación del juicio político, que constituyen actos preparatorios de dicho juicio, cuya finalidad es resolver si es procedente o no iniciar el juicio político; y el segundo, previsto del artículo 13 al 24, correspondiente al denominado juicio político.

Elucidado lo anterior, procederemos a abordar lo que propiamente es el procedimiento denominado juicio político.

a) Primera etapa. La Instrucción.

Consideraciones generales. Las Comisiones mencionadas tienen la obligación de remitir por riguroso turno a la Sección Instructora los asuntos atendidos por la Subcomisión de Examen Previo, luego entonces dicha Sección debe abocarse a ellos de acuerdo al turno, pero sólo podrá iniciar el procedimiento durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones. Si el ciudadano formula denuncia posteriormente a esta última hipótesis, la facultad de acusar de la Sección Instructora estará prescrita, así como cuando la Subcomisión de Examen Previo y las Comisiones mencionadas emitan sus resoluciones una vez transcurrido el año en que concluyó sus funciones el servidor público denunciado, de conformidad con los artículos 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 100 del Código Penal Federal de aplicación supletoria. Todas las actuaciones que realice la Sección Instructora, deberán realizarse en el período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque, pudiéndose auxiliar del Juez de Distrito en caso de que deba practicar

alguna diligencia fuera del lugar de residencia de la Cámara de Diputados y dentro de la jurisdicción de esa autoridad judicial; asimismo, deberán estar sustentadas en las resoluciones que emita previamente, y deberá pronunciar todas aquellas que se deriven de los actos procedimentales realizados por los sujetos legitimados, con la finalidad de dar certidumbre y seguridad jurídica, cuya notificación de ellas será personalmente o por correo en pieza certificada y con acuse de recibo.

1. Práctica de diligencias.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados realiza esta fase, con la finalidad de comprobar la conducta o hecho que corresponde a su materia, así como para establecer las características y circunstancias del caso y precisar la intervención que haya tenido el servidor público denunciado, lo cual se entiende una vez que haya recibido las actuaciones de la Subcomisión de Examen Previo y de las Comisiones aludidas.

Es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé algunos plazos en el procedimiento que nos ocupa, sin embargo su artículo 45 autoriza la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha Ley, como es el caso en principio, el que debe mediar entre la recepción del expediente y la orden que se dé para incoar el procedimiento. Al respecto, se estima que son aplicables las reglas generales para el procedimiento penal, contenidas en su capítulo XI, relativo a las resoluciones judiciales, en cuyo artículo 97 se prevé que “los autos que contengan resoluciones de mero trámite deberán dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas, contadas desde aquélla en que se haga la promoción; los demás autos, salvo lo que la ley disponga para casos especiales dentro de tres días...”.

Al ser así, se considera que la Sección Instructora tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la hora de recepción del expediente, para emitir una resolución de trámite en la que se haga constar la recepción de las actuaciones por riguroso turno, la orden de que se registren para su control y la de que se inicie el procedimiento. Concluido este plazo se estima que deberá emitir otra resolución, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la terminación del plazo anterior, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que previo análisis, contendrá:

- La orden de que se cite al denunciante para que comparezca a ratificar su denuncia, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, de la Ley Federal Adjetiva supletoria, fijando día y hora para ello; citación que deberá hacerse con una anticipación de cuando menos de cuarenta y ocho horas con respecto a la fecha y hora señalada para tal diligencia, de conformidad con el artículo 72, párrafo segundo, del mencionado ordenamiento legal supletorio. En dicha diligencia, se emitirá acuerdo por el que se tendrá por ratificada la denuncia, si fuera el caso.
- La orden de que se informe al servidor público sobre la materia de la denuncia en su contra, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a dicha notificación. Dentro de esta garantía de defensa del servidor público, se encuentra la de designar a su abogado o abogados defensores, con el objeto de que durante el procedimiento desarrollen su actividad técnico-jurídica en defensa de los intereses del encausado, sin perjuicio de que éste pueda defenderse por sí. Esta notificación se deberá realizar dentro de los tres días naturales siguientes al de la ratificación de la denuncia. De la comparecencia o recepción del informe, se dictará el acuerdo respectivo, en la fecha y hora en que acontezca lo primero y dentro de las setenta y dos horas siguientes, si se realiza lo segundo, de conformidad con el artículo 21 párrafo segundo del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria.
- La orden de que se practiquen todas las diligencias que considere necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de su competencia.

2. Período probatorio.

Con las anteriores diligencias ha quedado fijada la litis política, por lo que para comprobar las pretensiones del denunciante y denunciado, la Sección Instructora deberá en el mismo acuerdo por el que tuvo por comparecido al denunciado o por recibido el informe de éste, o bien emitir una resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes contadas a partir del acuerdo de la comparecencia o recepción del escrito del denunciado, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, por virtud de la cual ordene se abra un período de pruebas de treinta días naturales para que aquéllos ofrezcan las

que consideren pertinentes, así como para que requiera la Sección Instructora las que estime necesarias, quien otorgará un plazo discrecional de las que solicite para que le sean enviadas por la autoridad que cuente con ellas.

En este período probatorio, la Sección Instructora debe agotar las fases de ofrecimiento, admisión, preparación, en su caso, y desahogo de los medios de prueba, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales. Es de destacar que en cuanto a la admisión, la referida Sección Instructora tiene la facultad de calificar la pertinencia de los medios probatorios, es decir, de decidir si los hechos objetos de éstos tienen relación o no con los de la materia o controversia, para efecto de tenerlos por admitidos si los considera pertinentes o desecharlos por improcedentes dada la falta de pertinencia. Las resoluciones que se dicten en cada una de dichas fases, no son susceptibles de impugnarse a través de los recursos que prevé el Código Federal de Procedimientos Penales, so pretexto de aplicarlo supletoriamente, en virtud de que La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45, no lo autoriza en tratándose de medios de impugnación.

3. Alegatos.

Concluido el período probatorio o la ampliación del mismo en la medida estrictamente necesaria, y con él la instrucción, la Sección Instructora así lo hará constar en resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes según lo dispuesto por el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que también podrá ordenar que se ponga a la vista el expediente del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tres a la del servidor público y sus defensores, para que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

4. Conclusiones.

Transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan entregado o no, la Sección Instructora deberá emitir resolución, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, a través de la cual los tenga o no por presentados y ordenará formular sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento, dentro del plazo

de diez días hábiles siguientes, con base en el artículo 291, párrafo primero, del Código Procesal supletorio.

Para la formulación de las conclusiones, la Sección Instructora deberá analizar de manera clara y metódica la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar su convicción:

De la inocencia del encausado, proponiendo que no ha lugar a proceder en su contra y con ello se termine el procedimiento; o

De la responsabilidad del servidor público, proponiendo:

- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8° de la L.F.R.S.P.; y
- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

En las conclusiones también se asentarán las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos, las que se entregarán a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de las mismas, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes al de la recepción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo primero, del Código Adjetivo supletorio. La sección instructora tiene un plazo de sesenta días naturales, contados a partir del día siguiente al que recibió la denuncia, para agotar la instrucción, poner a la vista el expediente para que presenten alegatos el denunciante y denunciado, formular conclusiones y remitirlas a los secretarios de la Cámara de Diputados. En caso de que no pueda agotar estas diligencias en el plazo señalado, por causa razonable y fundada, podrá solicitar de la Cámara de Diputados se amplíe el plazo, el cual de concederse no debe exceder de quince días naturales.

5. Convocatoria y notificación de la misma.

El Presidente de la Cámara de Diputados, convocará a sus integrantes para resolver sobre la imputación que se hace al servidor encausado, dentro de los tres días naturales siguientes al que le dieron cuenta los secretarios de las conclusiones de la Sección Instructora. Los secretarios de la mesa directiva notificarán al denunciante y al servidor público denunciado, la fecha y hora en que tendrá verificativo la reunión,

para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

6. Erección del Órgano de Acusación.

En la fecha y hora señalada en la convocatoria, el Presidente de la misma declarará que la Cámara de Diputados se erige en Órgano de Acusación, los secretarios darán lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

En seguida, se concederá la palabra al denunciante y después al servidor público encausado o a su defensor, o a ambos si lo solicitaren cualquiera de ellos, 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, hecho lo cual procederán a retirarse las personas mencionadas.

A continuación, se discutirán y votarán en forma nominal las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, de conformidad con lo que dispone la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General. No podrán votar los Diputados que hubiesen presentado la denuncia o hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después.

7. Resolución de la Cámara.

La Cámara de Diputados tiene la facultad de resolver si procede o no acusar al servidor público. En el primer caso, se pondrá al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá la acusación una vez concluida la votación y dentro de las veinticuatro horas siguientes, atentos a lo dispuesto por el artículo 103, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, y se designará una Comisión de tres Diputados para que la sostengan ante el Senado. En el segundo caso, concluye el procedimiento y el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo, lo que no quiere decir que estuviese suspendido, ni tampoco que pueda ser objeto de ello con motivo de la acusación, ya que no lo prevé la Constitución ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

b) Segunda etapa. El Juicio.

- 1. Recepción de la acusación.** La Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores, tiene la facultad y

obligación de recibir la acusación, por tratarse de un documento oficial, atentos a lo dispuesto por el artículo 109, numeral 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y remitirla a la mesa directiva de dicha Cámara, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su recepción con apoyo en el artículo 21, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, cuyo Presidente debe darle curso y determinar el trámite que debe recaer, es decir, que sea turnada la acusación a la Sección de Enjuiciamiento, según el artículo 67, numeral 1, inciso b), de la precitada Ley Orgánica, dentro del plazo de las setenta y dos horas siguientes a la en que se le dio cuenta de su recepción, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio.

2. **Emplazamiento para formular alegatos.** La Sección de Enjuiciamiento, una vez recibida la acusación, mediante un acuerdo deberá ordenar su registro por riguroso turno, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al de su recepción, de conformidad con el artículo 97 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria. En virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé plazo para que emita resolución por la cual ordene emplazar, se estima que debe atenderse al establecido en el artículo 21, párrafo segundo, del capítulo II relativo a las formalidades que prevé las reglas generales para el procedimiento penal, de aquél Código Federal de aplicación supletoria, que es de setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de haber concluido las cuarenta y ocho del acuerdo citado. En dicha resolución, la Sección de Enjuiciamiento ordenará se emplace a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, el cual deberá realizarse al día siguiente al en que se dicte la resolución que lo ordena, de conformidad con el artículo 103, párrafo primero, del Código Procesal mencionado de aplicación supletoria; por tanto, al día siguiente de dicho emplazamiento empezarán a correr los cinco días naturales dentro de los cuales se deberán presentar por escrito los referidos alegatos.

3. **Conclusiones.** Fenecido el plazo de los cinco días naturales,

dentro del cual se hayan o no presentado los alegatos, la Sección de Enjuiciamiento dentro de las setenta y dos horas siguientes al finalizar el anterior, dictará resolución en el sentido de tenerlos por formulados o no, y ordenará que dentro del plazo de diez días hábiles siguientes, de conformidad con el artículo 291, párrafo primero, del Código Federal Adjetivo supletorio, se formulen las conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso.

Las conclusiones deberán proponer la sanción que en concepto de la Sección de Enjuiciamiento deba imponerse al servidor público y expresar los preceptos legales en que se funde. Dentro del plazo para la formulación de las conclusiones los interesados podrán solicitarle que sean escuchados o si así lo estima conveniente dicha Sección, inclusive podrá ordenar la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección de Enjuiciamiento las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, dentro de las veinticuatro horas siguientes de formuladas, atentos a lo dispuesto por el artículo 103, párrafo primero, del ordenamiento legal supletorio invocado.

4. Convocatoria y notificación de la misma. La Secretaría de la Cámara de Senadores, debe dar cuenta al Presidente de la misma dentro del plazo de las veinticuatro horas siguientes a su recepción, según lo dispone el artículo 21, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, a efecto de que esté en aptitud de convocar a los integrantes de dicha Cámara dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de haber recibido la Secretaría las conclusiones y asimismo ordenará que ésta cite a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor.

5. Erección del Jurado de Sentencia. En la fecha y hora señalada por el Presidente de la Cámara de Senadores, éste declarará que dicha Cámara se erige en Jurado de Sentencia, en seguida, la Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento; a continuación se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos, hecho lo cual a éstos dos últimos se les retirará, para que en la sesión se proceda a discutir y a votar en forma nominal las conclusiones propuestas

por la Sección de Enjuiciamiento y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, de conformidad con lo que dispone la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General.

6. Declaratoria. Hecho lo anterior, en la misma sesión el Presidente de la Cámara de Senadores, hará la declaratoria que corresponda, la cual aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no lo señala, debe entenderse que versará son los puntos resolutivos de la sentencia emitida por el Jurado de Sentencia, quien tiene plena jurisdicción para decidir si se acreditó o no la responsabilidad del encausado, y de ser lo primero, la sanción que deba imponerse, ordenando se notifique a los interesados y se publique en el Diario Oficial de la Federación.

7. Notificación de la sentencia. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la prevé en el art. 44, en forma insuficiente, sin embargo se estima aplicable de manera supletoria el artículo 103, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual dispone que las notificaciones se harán a más tardar el día siguiente hábil al en que se dicten. La notificación de la sentencia, luego entonces, se notificará personalmente al servidor público enjuiciado en la Cámara de Senadores en el domicilio señalado por el sentenciado, así como al Presidente de la Cámara de Diputados, al denunciante, así como a la Suprema Corte de Justicia o al Poder Ejecutivo, quienes son los interesados, si alguno de sus miembros es el sentenciado, atentos a lo dispuesto en los artículo 104, párrafo segundo, y 109, del Código Procesal Federal supletorio. Asimismo, se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Se considera que también debe notificarse al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tratándose de Diputados y Senadores, en virtud de que en dicho Instituto se lleva el registro de los candidatos y expide las constancias de mayoría y validez de los ganadores en la elección, con la finalidad de que tenga conocimiento de que esas constancias dejaron de surtir sus efectos jurídicos del Diputado o Senador sentenciado que al ser sancionado se encontraba en el ejercicio de su cargo.

8. Inimpugnabilidad de la sentencia. El artículo 30 de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. Por consiguiente, la sentencia definitiva de la Cámara de Senadores al no ser susceptible de impugnación, no puede revocarse, modificarse o anularse por ningún motivo y por ninguna autoridad o tribunal, por ende, queda firme y su efecto es la cosa juzgada; en consecuencia, no puede nuevamente juzgarse al servidor público sentenciado por los mismos hechos.

9. Ejecución de la sentencia. En el caso de que en la sentencia se imponga solamente la sanción de destitución, ello significa que debe removerse de su cargo al servidor público, el cual podrá ocupar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público federal o local. Pero si además, se le impuso la sanción de inhabilitación, esto significa que su capacidad de goce, es decir, la aptitud de ser titular de derechos y obligaciones, está restringida, ya que no tendrá derecho de ocupar ningún cargo, ni desempeñar algún empleo o comisión en el servicio público federal por el tiempo señalado en la sentencia, el cual no debe ser menor a un año ni mayor a veinte años. El tiempo de duración de la inhabilitación se estima que comenzará a correr a partir de la fecha en que sea notificado el sancionado. Sin embargo, es pertinente hacer el siguiente cuestionamiento ¿quién debe ejecutar las sanciones?.

El artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que las resoluciones se comunicarán a las Cámaras a las que pertenezca el acusado; a la Suprema Corte de Justicia si se trata de alguno de sus integrantes; y en todo caso al Ejecutivo para su conocimiento y **efectos legales**; en tal virtud, la comunicación y los únicos efectos legales que produce la sentencia son los relativos a la ejecución de la misma.

Por lo que tratándose de un Senador, la ejecutará la misma Cámara a la que pertenece.

Si es un Diputado, la ejecutará la Cámara a la que pertenece;

Si se trata de un miembro del Poder Judicial de la Federación (Ministro, Magistrado del Tribunal Federal Electoral; Magistrado de Circuito y Juez de Distrito), dicho poder la ejecutará.

Si se refiere a un miembro del Instituto Federal Electoral (Consejero Presidente, Consejero Electoral y Secretario Ejecutivo), la ejecutará dicho organismo autónomo.

Si es un individuo de la administración pública federal centralizada o paraestatal (Secretario de Despacho, Procurador General de la República, Directores Generales y equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos) el Poder Ejecutivo la ejecutará.

Si es el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente la ejecutará.

No obstante que el precitado artículo de la Ley Federal de Responsabilidades, no incluye a los demás servidores públicos sujetos del juicio político a que se refiere el artículo 110 Constitucional, ni a quiénes se les debe notificar la sentencia, es indudable que para que ésta no sea ineficaz o quede incumplida, es necesario que se siga la misma regla y las que establece la propia Constitución o leyes federales o locales, es decir, a quien tiene la facultad de nombrarlos ya que si puede hacer esto también removerlos del cargo con motivo de la sentencia del juicio político, así como la relativa al órgano al que pertenezcan

Esto es, si se trata de algún Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a ésta se le deberá de comunicar la sentencia para que la ejecute

Si se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud del régimen sui géneris de éste, si el Senado está facultado para removerlo o en sus recesos la Comisión Permanente, por las causas graves que establece el artículo 122, Base Quinta, inciso F, Constitucional, lo que se confirma en el artículo 76, fracción IX, del mismo ordenamiento Constitucional, es evidente que el Senado o la Comisión Permanente también están facultados para ejecutar las sanciones.

Si se trata del Procurador General de Justicia, quien la ejecutará es el Jefe de Gobierno, en virtud de que él tiene la facultad de nombrarlo y removerlo, con la aprobación del Presidente, según lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Si es un Magistrado, Consejero de la Judicatura o Juez del Fuero Común del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ejecutará la

sentencia el Consejo de la Judicatura en Pleno, por tener la facultad de remover a esos servidores públicos, de acuerdo al artículo 83, párrafo penúltimo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Si el sancionado es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ejecutará la sentencia el mismo Consejo de la Judicatura, ya que si bien lo nombran entre los demás Magistrados, de acuerdo al artículo 32, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sigue teniendo la calidad de Magistrado y se aplica el precepto legal señalado en el párrafo anterior para los efectos de su remoción.

10. Finalidad de la ejecución de las sanciones. La ejecución de la sanción de destitución tiene la finalidad de evitar que el servidor público siga incurriendo en las causales que dan motivo al juicio político y por ser indigno del cargo, al perderse la confianza en su actuar. En cambio, la sanción de inhabilitación tiende a impedir que el servidor público ya no desempeñe ningún empleo, cargo o comisión en el servicio público federal o local, en razón de que no es una persona apta para ejercerlos, ya que en lugar de enaltecer y utilizar la función pública en aras del bien común, la denigra y su estadía en lugar de ser benéfica es nociva, lo que denota la falta de vocación en el servicio público, el que debe ser un privilegio y oportunidad para participar en el mejoramiento de nuestro país, retirándosele de esta forma la confianza en el servicio público por el tiempo de discusión señalado en la sentencia.

11. Efectos de la ejecución de las sanciones. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilitación dejan acéfalos los cargos que ocupaban los servidores públicos, por lo que el efecto es el de que se debe nombrar a la persona que debe ocuparlos a fin de darle continuidad a la función pública.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución será únicamente declarativa y se notificará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como correspondan, esto es, para que se ejecuten las sanciones en términos de las Constituciones y Leyes Locales, más no para que revisen y modifiquen la sentencia, ya que como hemos visto es inatacable.

Si analizamos las legislaciones locales, encontramos en general los siguientes aspectos:

Los Congresos locales reciben la sentencia emitida por el Senado de la República para su ejecución. En algunos casos, como por ejemplo Yucatán,

se le faculta al Congreso Local para solicitar a la Cámara de Senadores la aclaración correspondiente sobre la sentencia dictada.

En cuanto a las responsabilidades planteadas en su propia Constitución, en la gran mayoría de los Estados es común denominador que participen en el juicio político la Cámara de Diputados Local como Jurado de Acusación y el Tribunal Superior de Justicia como Jurado de Sentencia, en los demás casos es el Congreso Local el que asume la doble función de acusar y juzgar.

En cuanto a la votación requerida para acusar, la mayor parte de las Constituciones prevén la mayoría absoluta, y para juzgar las dos terceras partes de los miembros, ya sea del Tribunal o del Congreso, según sea el caso, es decir, de acuerdo a la Constitución Local.

B) DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

1. Fundamento constitucional. Se establece en los artículos 108, 109, 111 y 112 Constitucionales

2. Concepto. La doctrina ha desarrollado varios conceptos; algunos estudiosos coinciden en definirla como una facultad jurisdiccional del Congreso, que se ejercita para que pueda aplicarse la justicia ordinaria al servidor público que goza de fuero constitucional, en virtud de la función que ejerce. Otros juristas, no la consideran como una facultad jurisdiccional.

Así, se afirma que “La declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra”. (82)

El maestro Elisur Arteaga la define como: “Un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa”. (83)

Como se observa, en ambos conceptos el contenido de la declaración de procedencia es remover el fuero constitucional o desaforar al servidor público que goza de él. “El fuero evoca aquellos antiguos privilegios que tenían

(82) Sergio Ortiz Soletero, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 238.

(83) Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 4, Editorial Oxford University Press, México, 1999, pág. 1273.

determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero”. (84)

“Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger la función de los amagos del poder o la fuerza”. (85)

Generalmente suele confundirse la inmunidad, la inviolabilidad y el fuero constitucional. Como lo advertimos en el capítulo relativo al juicio político, la inmunidad es la irresponsabilidad, es decir, no se es responsable ante la ley, como sucedía en el absolutismo con el Rey, no respondía legalmente de sus actos, sino sólo ante Dios. La inviolabilidad es una protección que se contempla en el artículo 61 Constitucional, por la cual son inviolables los Diputados y Senadores por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas; si no se satisfacen estos requisitos serán responsables de sus actos; es una especie de inmunidad relativa. En tanto que el fuero constitucional, es una prerrogativa prevista en el artículo 111 Constitucional, “por la necesidad de que los funcionarios públicos a quienes están encomendados los altos negocios del Estado no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional” (86)

Samuel Herrera y Lasso expresa: “...la inmunidad es el género; fuero y juicio políticos, las especies. De allí infiere lógicamente, que el desafuero sólo reza con delitos comunes. Para nosotros el fuero existe en los dos casos, con la diferencia tan importante de que en el juicio político el fuero despliega su máximo cometido, atrayendo al conocimiento de un tribunal especial la causa del aforado; esta fue la institución que México heredó de la Colonia; y que a través de la Constitución centralista de 1836 llegó a la de 1917 en

(84) Felipe tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 559-560.

(85) Ibid.

(86) Jacinto Pallares, *El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, edición facsimilar de la original de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, págs. 46 y 47.

forma de juicio político”. (87)

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, diferencia entre inmunidad parlamentaria y fuero constitucional, previstas en los artículos 61 y 111 Constitucionales, respectivamente. (88)

El concepto de fuero se ha mantenido en nuestra legislación a partir de la Constitución de 1917; sin embargo, su denominación ha generado confusión en cuanto al alcance material y jurídico del mismo. Tanto así que, con la reforma constitucional de 1982 se estableció un nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos y se pretendió:

“Suprimir toda referencia a la palabra fuero con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango”. (89)

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, distingue entre fuero-inmunidad y fuero de no procesabilidad de la manera siguiente: “El Fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 constitucional. El fuero no implica la irresponsabilidad jurídica ...ni la irresponsabilidad jurídica relativa...La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, ...no queda sujeto a la potestad jurisdiccional ordinaria...En otras palabras, estos altos funcionarios federales sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despeje del fuero de que gozan, que es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo”. (90)

(87) Citado por Felipe Tena Ramírez, op. cit., en su nota 12 de pie de la página 565.

(88) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, sección Primera Sala, materia constitucional, Tomo XII, Diciembre de 2000, tesis aislada 1a. XXVII/2000, página 248, con la voz: Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal.

(89) Eduardo Andrade Sánchez, *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*, UNAM, México, 2004, pág. 2.

(90) Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1984, págs. 554 a 557.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis jurisprudencial afirma que:

“El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos”.(91)

En lo referente a la supresión del fuero constitucional, no es posible su renuncia, se remueve mediante un procedimiento especial seguido ante la Cámara de Diputados, mismo que analizaremos a continuación:

3. Naturaleza jurídica.

a) **Naturaleza jurídica de la substanciación de la declaración de procedencia.** Este aspecto ha sido controversial, ya que la substanciación de la declaración de procedencia se vincula con la existencia de un delito cometido por parte de un servidor público a los que se refiere el artículo 111 Constitucional, por tanto, existe confusión respecto a si se trata de un juicio o procedimiento.

Hemos visto que el juicio es la etapa en la cual el juzgador u órgano jurisdiccional dicta la sentencia. Mientras que el procedimiento es un término utilizado para designar una serie o sucesión de actos sin hacer cuestión sobre su naturaleza, jurisdiccional, administrativa, etc. Cuando se emplea en la esfera jurisdiccional, designa sólo el fenómeno de la sucesión de actos en su puro aspecto externo. (92)

Según la teoría del proceso, para que podamos hablar de juicio es necesario que exista un proceso, y principalmente, la emisión de una sentencia; la declaración de procedencia, si bien sigue en muchos aspectos

(91) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, sección jurisprudencia del Pleno, materia penal-constitucional, tomo III, junio de 1996, tesis P/J.37/96, con la voz “Controversias Constitucionales. Fuero. Concepto de.”, pág. 388.

(92) Diccionario Jurídico Espasa, editorial Espasa-Calpe, España, Madrid, 2002.

reglas procesales establecidas en el principio del debido proceso legal, tales como el derecho de audiencia y la oportunidad de defensa y probatoria, no culmina con lo que podemos denominar estrictamente una sentencia, ya que la Cámara de Diputados “no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, pues sólo se limita a hacer la exposición que establece la probable existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, para que sea la autoridad judicial quien tenga que resolver sobre la responsabilidad penal y el cuerpo del delito. (93)

Por su parte, el jurista Elisur Arteaga expresa que:

“La resolución que emite la Cámara de Diputados, ya sea en sentido negativo o positivo, no puede considerarse, procesalmente hablando, una sentencia; la Constitución se encarga de precisar su naturaleza: una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner al servidor público a disposición del ministerio público o del juez. No obstante, tanto la Comisión Instructora que redacta el proyecto de resolución como la Cámara que lo aprueba están obligadas a razonar y fundar su punto de vista, deben establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad y la subsistencia del fuero”. (94)

La misma Cámara de Diputados, en uno de los pocos procedimientos de declaración de procedencia que se han llevado a cabo, señaló “a la Cámara de Diputados no le corresponde juzgar al denunciado, no le compete declarar si es culpable o inocente, menos aún imponer pena alguna, sino que se trata de decidir, precisamente, si procede levantar el impedimento para que el Ministerio público ejerza la acción correspondiente”. (95)

Por lo tanto, apeándonos a la Teoría General del Proceso, doctrina e interpretación de la Cámara de Diputados, no podemos considerar a la declaración de procedencia como un juicio, sino como un procedimiento que culmina con una declaratoria, que no decide en torno a la responsabilidad penal ni impone sanción alguna de esa naturaleza.

En este sentido, la declaración de procedencia no es un acto jurisdiccional de la Cámara, ya que en realidad no está ejerciendo funciones formales y materiales de juzgador, como si acontece en el juicio político, sino que en términos generales lo que está realizando es:

(93) Antonio Cabrera Solares, *La Naturaleza Jurídica de la Declaración de Procedencia*. Pertinencia para modificar el marco normativo. Ponencia presentada en la conferencia magistral denominada Frente a la nueva realidad política del país. El Fuero Constitucional, convocada por el Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, el 24 de noviembre de 2004.

(94) Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, op. cit., págs. 1273 y 1274

(95) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LII Legislatura, 29 de julio de 1983, año I, t.I, número 1, pág. 6.

“...un acto materialmente administrativo. La autorización en general –dice Manzini– es el acto administrativo con que la autoridad competente previa valorización de la oportunidad o utilidad de lo que se pide en orden al interés público que debe tutelar, quita el impedimento opuesto por una norma jurídica a cumplimiento de ciertos actos jurídicos o de una determinada actividad material”. (96)

b) Naturaleza jurídica de la declaración de procedencia. Existen diversas posturas. Una de ellas la contempla como una cuestión de procedencia o prosequibilidad de la acción: “...la autorización no es una condición de perseguibilidad, en sentido absoluto, o sea en el sentido de que sin ella no se pueda iniciar el procedimiento (como lo es en cambio, la querrela, la instancia o el requerimiento), pues, incluso se debe iniciar ese mismo procedimiento aunque no se le pueda proseguir sin autorización. Ésta, por consiguiente, sólo es una condición de prosequibilidad de la acción penal”. (97)

Otra postura, es la sostenida por el jurista Sergio García Ramírez, relativa al impedimento procesal que señala que el desafuero no es requisito de procedibilidad porque no condiciona el inicio del proceso, sin embargo, el propio ordenamiento penal señala que debe detener su marcha si no se ha removido previamente el fuero constitucional, por tanto, la no remoción de éste es un impedimento de la continuación del proceso judicial que debe ser eliminado. (98)

Al respecto, el artículo 29 de la L.F.R.S.P., establece que cuando se siga un proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores (relativos a la declaración de procedencia), la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

La Suprema Corte de Justicia, se ha pronunciado en el sentido de que la declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, “constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso,

(96) Vincenzo Manzini, citado por Elisur Arteaga Nava, *Tratado de Derecho Constitucional*, op. cit., pág. 1294.

(97) *ibidem*.

(98) *Ibidem*.

la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal”.(99)

c) Naturaleza jurídica del delito.

El artículo 111 de nuestra Carta Magna señala a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional; con la finalidad de protegerlo dispone que para proceder penalmente en contra de alguno de esos servidores públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Como se puede apreciar en dicha disposición constitucional, no se acota la naturaleza jurídica del delito, es decir, si es de carácter federal o local. Esta imprecisión aparentemente insignificante, puede generar infructuosas controversias constitucionales entre la Cámara de Diputados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o entre aquélla y las Legislaturas Locales, más aún porque se involucra a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como de las Entidades Federativas, cuyas funciones no están comprendidas en el ámbito de los demás servidores públicos que es el federal.

Para poder determinar la naturaleza jurídica del delito a que se refiere el precepto constitucional en comento, es menester tomar en cuenta las siguientes disposiciones constitucionales y legales.

El artículo 44 Constitucional define la naturaleza jurídica del Distrito Federal, como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, sin otorgarle el rango de Entidad Federativa, tan es así que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y órganos locales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), según lo dispone el artículo 122 Constitucional, en el que en su apartado A, fracción I, establece que le corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; la cual no tiene la relativa a la materia de responsabilidades, como se advierte de la lectura de la BASE PRIMERA del precitado artículo 122. El artículo 109 Constitucional le otorga la facultad al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes para sancionar,

(99) Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Jurisprudencia, materia constitucional, sección Pleno, tomo III, junio de 1996, tesis de jurisprudencia P./J.38/96, pág. 387, con la voz “Controversias Constitucionales. Desafuero, Procedimiento de. Sus notas distintivas.

a quienes teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad , de conformidad con las prevenciones siguientes: la fracción I, se refiere al juicio político; la II, a que los delitos serán perseguidos y sancionados en los términos de la legislación penal; y la III, a las sanciones administrativas.

Es decir, que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la facultad de expedir las leyes de responsabilidades en las que establecerán la responsabilidad política, administrativa y la penal que se fincará en términos de la legislación penal.

La competencia del Congreso de la Unión para legislar la materia de responsabilidades de los servidores públicos, se la otorga, además del artículo 109, el artículo 49 Constitucional al disponer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En efecto, la competencia del Legislativo o Congreso de la Unión deviene de la índole del poder al que pertenece, esto es, del Poder de la Federación; en tal virtud, su ámbito de competencia es el federal, tan lo es que el artículo 73, fracción XXI, Constitucional, dispone que el Congreso tiene facultad para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

De lo anterior podemos concluir, que en virtud de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, entre los que se encuentra el Congreso, cuyo ámbito de gobierno le compete en tratándose de responsabilidades de los servidores públicos no sólo de la Federación sino del Gobierno del Distrito Federal, es indudable que la Cámara de Diputados del Congreso tiene competencia para instaurar el procedimiento de declaración de procedencia o de desafuero a aquellos servidores públicos tanto de la Federación como del Gobierno del Distrito Federal, a que alude el artículo 111 de nuestro Código Fundamental, lo cual no invalida que su ámbito de conocimiento sea el de carácter federal; por consiguiente, la naturaleza del delito a que se refiere el artículo 111, párrafo primero, Constitucional, es de naturaleza federal. En cuanto a las legislaturas de los Estados, tienen la facultad constitucional de expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, en las que se deben contemplar la responsabilidad política, la administrativa y la penal que se fincará en términos de la legislación penal. Pero además, las Constituciones de los Estados precisarán el carácter de servidores públicos que desempeñen un cargo, empleo o comisión en los Estados y Municipios, según lo dispone el artículo 108, párrafo final, Constitucional, para los efectos de las responsabilidades mencionadas. Respecto a la responsabilidad penal, las Constituciones de las Entidades Federativas facultan a las legislaturas locales substanciar el procedimiento

de declaración de procedencia, cuyo contenido es la comisión de un delito, no de naturaleza federal porque le compete a la Cámara de Diputados, sino de naturaleza local, lo cual permite delimitar los ámbitos de competencia del Congreso y de las Legislaturas de los Estados. Por ello, el artículo 111, párrafo quinto, Constitucional, precisa que para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas, se seguirá el mismo procedimiento en dicho artículo; es decir, que la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado. Pero la declaratoria de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Si consideramos que el párrafo séptimo del artículo en comento, dispone que el efecto de la declaración a que ha lugar a proceder contra el inculpaado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, ello nos conduce a afirmar que la comunicación de dicha declaratoria a las Legislaturas Locales, lo es para que por su conducto quien tiene la facultad de designar a esos servidores públicos en caso de remoción, falta o ausencia, designe a quien deba ocupar el cargo del inculpaado en tanto esté separado del mismo y sujeto a proceso penal, y no para que revisen la declaratoria a fin de confirmarla o revocarla, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no les otorga esa facultad y porque las resoluciones de la Cámara de Diputados son inatacables, según el párrafo sexto del precepto constitucional en cita, esto es, no son susceptibles de ser impugnadas y mucho menos ser modificadas o revocadas por ninguna poder o autoridad. Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 111 constitucional, establece que si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, es decir, del Ministerio Público de la Federación, a fin de que cumplido el requisito de perseguibilidad o procedibilidad según la Suprema Corte de Justicia, el desafuero, pueda ejercitar la acción penal ante un Juez Federal con competencia en materia penal. Sin embargo, la L.F.R.S.P., en su artículo 28, párrafo segundo, prevé la posibilidad de que la Cámara de Diputados una vez que haya realizado la declaración de procedencia, la remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que ésta en su caso ponga al inculpaado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo. Es decir, la Cámara de Diputados debe poner a disposición al inculpaado del Ministerio Público de la Federación, o a petición de aquélla las Legislaturas de los Estados deben poner al inculpaado a disposición del Ministerio Público de la Federación

o del Órgano Jurisdiccional respectivo, esto último debe entenderse en el caso de que el Representante Social Federal ya notificado del desafuero haya procedido a ejercitar la acción penal ante la autoridad judicial federal. Pero ¿qué sucede si algún servidor público con fuero constitucional del Gobierno del Distrito Federal, durante su encargo comete un delito de naturaleza local, es decir, previsto en el Código Penal para el Distrito Federal? Al respecto, el artículo 299, fracción IX, del Código Penal para el Distrito Federal, prevé como delito cometido en el ámbito de la Administración de Justicia, iniciar un proceso penal contra un servidor público con fuero. De acuerdo al tipo de resoluciones que establece el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en el procedimiento penal, se encuentra el auto de formal prisión, el auto de sujeción a proceso y el auto de libertad por falta de elementos para procesar, lo que es indicativo que el proceso inicia a partir de que se dicta el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso; luego entonces, la autoridad judicial competente del fuero común puede recibir la averiguación previa con la consignación sin detenido, pero no puede iniciar el proceso, es decir, no está facultado para dictar auto de formal prisión o de sujeción a proceso contra un servidor público del Gobierno del Distrito Federal con fuero constitucional, y si lo hiciere incurriría en el delito mencionado.

En tal virtud, esa autoridad judicial competente del Distrito Federal para poder dar inicio al proceso penal y no incurrir en delito, requerirá que el servidor público consignado sea desaforado. Pero ¿quién hará la declaratoria de procedencia?. La Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal, no está facultada en la Constitución ni en el Estatuto de Gobierno para emitir declaraciones de procedencia. Evidentemente las Legislaturas de los Estados tampoco. Recordemos que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y órganos locales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), según lo dispone el artículo 122 Constitucional, en el que en su apartado A, fracción I, establece que le corresponde al Congreso de la Unión, legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; la cual no tiene la relativa a la materia de responsabilidades, como se aprecia de la lectura que se haga de la BASE PRIMERA del artículo 122 Constitucional. Dentro de esa facultad legislativa del Poder Federal denominado Legislativo o Congreso de la Unión, está la de expedir la ley de responsabilidades de los servidores públicos, según el artículo 109 de nuestra Carta Magna, la cual por eso y como hemos visto incluye a servidores públicos federales y del Gobierno del Distrito Federal, por

consiguiente, la Cámara de Diputados no sólo tiene la facultad de realizar la declaración de procedencia, previo procedimiento, en torno a delitos federales imputados a servidores públicos federales y del Gobierno del Distrito federal, sino también en torno a delitos del fuero común cometidos por servidores públicos con fuero constitucional del Gobierno del Distrito Federal, por tales razones creemos que el artículo 111, párrafo primero, Constitucional, al hablar de delito, sin precisar su naturaleza federal o local, fue para no constreñir a la Cámara de Diputados a ejercer su facultad sólo en los delitos de naturaleza federal y para evitar, si se precisara que se refiere a delitos de naturaleza común, invadir la competencia de las Legislaturas Locales.

4. Competencia.

- a) El artículo 111, párrafo primero, Constitucional, otorga competencia a la Cámara de Diputados, para declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra los servidores públicos señalados en el mismo, por los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo.
- b) El artículo 25 de la LFRSP le otorga competencia a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, de practicar todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita y dictaminar si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

5. Cargos públicos con fuero constitucional.

- a) Del Poder Legislativo Federal. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- b) Del Poder Ejecutivo Federal. Presidente de la República, sólo habrá acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien resolverá con base en la legislación penal. Los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo (ya no existen), y el Procurador General de la República;
- c) Del Poder Judicial Federal. Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral;
- d) Del Gobierno del Distrito Federal. Diputados a la Asamblea

Legislativa, Jefe de Gobierno y Procurador General de Justicia; y e)De las Entidades Federativas. Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Es interesante mencionar que como al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo por delitos graves del orden común y por traición a la patria ante la Cámara de Senadores, afirma el maestro constitucionalista Tena Ramírez que con ello "...se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado". (100)

A pesar de que la doctrina no ha establecido un criterio claro respecto a lo que se entiende por delitos graves del orden común, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 268, en su párrafo quinto, establece que son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. En caso de tentativa punible, el siguiente párrafo dispone que también se considerará como delito grave si el término medio aritmético de las dos terceras partes de la pena de prisión que se debiera imponer de haberse consumado excede de cinco años.

En cuanto al delito de traición a la patria, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, ofrece un catálogo explícito de delitos considerados graves, en cuya fracción I, numeral 2), prevé precisamente como grave el delito de traición a la patria. Además, este ordenamiento procesal es aplicable supletoriamente, ya que el artículo 45 de la L.F.R.S.P., lo autoriza.

Con lo cual se estima superado ese posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente, al que se refirió en su época el maestro Tena Ramírez.

6.Procedimiento. El procedimiento se encuentra desarrollado en el capítulo III, de la L.F.R.S.P., en cuyo artículo 25 dispone que "Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo

100 Felipe Tena Ramírez, citado por Elisur Arteaga Nava en Tratado de Derecho Constitucional, op. cit., pág. 1303.

111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados...”

Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa de la L.F.R.S.P., publicada el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, determina que el procedimiento de declaración de procedencia se trata de un requisito de procedibilidad, como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior, se desprende que la denuncia, la querrela y la declaración de procedencia, son requisitos de procedibilidad. Que la denuncia y la querrela la deben presentar los particulares; y el requerimiento, lo debe realizar el Ministerio Público, que debe ser el que hace a la Cámara de Diputados para que lleve a cabo el procedimiento de declaración de procedencia, y con ello se satisfaga el requisito de procedibilidad.

Sin embargo, de la interpretación literal que se haga del precitado artículo 25, se entiende que el procedimiento de declaración de procedencia se inicia con la denuncia, querrela o requerimiento del Ministerio Público, lo cual se contrapone con el artículo 21 Constitucional, al disponer que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, quien de conformidad con el primer párrafo del artículo 2º del Código Federal de Procedimientos Penales, le compete llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales; y concretamente, según las fracciones I y II de éste precepto legal, en la averiguación previa recibir las denuncias o querrelas que le presenten en forma oral o escrita sobre hechos que puedan constituir delitos, así como practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpaado y reparación del daño.

Pese a lo anterior, la parte segunda del primer párrafo del artículo 25 de la L.F.R.S.P., determina que la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Esta contradicción es aparente, debido a que la redacción del precitado artículo 25 es similar al de la Constitución de 1857, en la que no estaba consagrada la institución del Ministerio Público, pero además le falta claridad y resulta más complejo la inexacta determinación que en la exposición de motivos de la iniciativa de la L.F.R.S.P., se hace del procedimiento de declaración de procedencia, al considerarlo un requisito de procedibilidad.

La falta de claridad se puede resolver con lo dispuesto en los artículos 21, párrafo primero, parte primera; 109, fracción II; y 111, párrafo segundo, Constitucionales, quienes disponen respectivamente, que incumbe al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos; que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y que si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Es decir, el Ministerio Público es el único facultado constitucionalmente para investigar y perseguir los delitos, o sea, para recibir las denuncias y querellas con las que puede iniciar la averiguación previa; que en la comisión de delitos por servidores públicos se aplicará la legislación penal para su persecución y sanción; y que si la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder penalmente, ello no obsta para que la imputación continúe su curso, es decir, que ya se había iniciado la averiguación previa y que puede continuar su curso al concluir su encargo el servidor público, esto es, que el Ministerio Público que recibió la denuncia o querrella puede ejercitar acción penal con los mismos elementos probatorios que recabó en su averiguación previa y que exhibió a la Cámara de Diputados, o con otros más ante la misma legislatura de la Cámara de Diputados o de la siguiente si el inculcado ocupa otro cargo con fuero constitucional.

La segunda cuestión, referente a que el procedimiento de declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad, estimamos que es una inexactitud por lo siguiente:

Si fuera requisito de procedibilidad, estuviera previsto en el artículo 16, párrafo segundo, Constitucional, el cual dispone que para el libramiento de una orden de aprehensión se requiere que preceda denuncia o querrella de un hecho que la ley señale como delito.

Si fuera requisito de procedibilidad, estuviera previsto como tal en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Si fuera requisito de procedibilidad, significaría que sin él no se podría dar inicio a ninguna diligencia ministerial, es decir, no sería factible iniciar la averiguación previa, luego entonces ¿cómo sería posible que el Ministerio Público requiriera a la Cámara de Diputados que iniciara procedimiento de declaración de procedencia?, sin contar con averiguación previa, o sea con alguna diligencia o elemento probatorio para ello.

En mérito a lo anterior, el espíritu del legislador revelado en la

exposición de motivos de la iniciativa de la L.F.R.S.P., para que se considerara al procedimiento de declaración de procedencia como un requisito de procedibilidad, no se hizo presente en dicha Ley, es decir, no se le dio legalmente esa naturaleza.

Por tanto, se estima que el procedimiento de declaración de procedencia no es un requisito de procedibilidad, sino de perseguibilidad o prejudicial, en tanto que es un requisito para el nacimiento del ejercicio de la acción penal. En efecto, la denuncia y la querrela como requisitos de procedibilidad permiten iniciar al Ministerio Público la averiguación previa; mientras que derivado de esa denuncia o querrela, una vez concluida o agotada la averiguación previa de los hechos contenidos en ellas, no es factible jurídicamente ejercitar la acción penal para perseguir el delito ante la autoridad judicial, ya que se debe satisfacer otro requisito no de procedibilidad sino de perseguibilidad o prejudicial, que es la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, esto es, para que se proceda penalmente como lo señala el artículo 111, párrafo primero, Constitucional y el artículo 25 de la L.F.R.S.P.; a éste se le debe dar la interpretación conforme a lo anterior, de que una vez que el Ministerio Público haya recibido la denuncia o querrela, iniciará la averiguación previa realizando todas las diligencias necesarias tendientes a la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, lo que una vez concluido el Representante Social, deberá requerir, acompañando la averiguación previa o copia certificada de la misma, a la Cámara de Diputados inicie el procedimiento de declaración de procedencia, para que en caso de que determine que ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado, esté en condiciones de ejercitar la acción penal correspondiente, lo que está en armonía con el artículo 225, fracción, XIX, del Código Penal Federal, que prevé como delito en contra de la Administración de Justicia, el abrir un proceso penal en contra de un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado previamente, conforme a lo dispuesto en la ley. . Es decir, la autoridad judicial federal no puede ni radicar el asunto, dado que el proceso penal federal comprende desde la preinstrucción, es decir, desde que se radica el asunto, si lo hiciera incurriría en dicho delito; por tal razón, el Ministerio Público Federal no puede ejercitar la acción penal hasta que la Cámara de Diputados haya emitido la declaración de procedencia.

a) Requerimiento o solicitud de remoción o retiro del fuero constitucional. El primer acto del procedimiento de la declaración de procedencia, es el relativo al requerimiento del Ministerio Público, con base en la averiguación previa, que hace a la Cámara de Diputados, de que se le remueva o retire el fuero constitucional al servidor público en contra de quien se presentó la denuncia o querrela.

Este requerimiento debe ir acompañado obviamente del expediente relativo a la averiguación previa, para sustentarlo.

b) Recepción del requerimiento y de la averiguación previa. El artículo 25 de la L.F.R.S.P., dispone que se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político. En tal virtud, la Secretaría General de la Cámara de Diputados, es la encargada de recibir el requerimiento del Ministerio Público y la averiguación previa. El Ministerio Público deberá ratificar su requerimiento dentro de los tres días naturales siguientes al de la recepción del mismo, para lo cual la Secretaría General deberá citarlo para ese efecto dentro del plazo señalado, ya que el Representante Social es el que tiene interés jurídico y de orden público para poder cumplir con sus facultades constitucionales y legales. Hecho lo anterior, la Secretaría General turnará al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, el requerimiento y la averiguación previa, dentro del término de veinticuatro horas, de conformidad con el artículo 21, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria.

c) Turno del requerimiento y de la averiguación previa. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, como garante del fuero constitucional de los Diputados, por mandato expreso del artículo 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dará curso al requerimiento del Ministerio Público, según se desprende del artículo 23, numeral 1, inciso f) de la precitada Ley Orgánica, determinando remitirlo por riguroso turno a la Sección Instructora, de acuerdo al artículo 31 de la L.F.R.S.P., dentro del las setenta y dos horas siguientes de la que se le dio cuenta, de acuerdo al artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal Procesal supletorio.

d) Sección Instructora. Práctica de diligencias. Al recibir la Sección Instructora de la Cámara de Diputados el requerimiento y la averiguación previa, practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional.

Respecto a las diligencias, la Sección Instructora deberá atender lo

que dispone el artículo 45 de la L.F.R.S.P., es decir, realizarlas en términos del Código Federal de Procedimientos Penales, en lo relativo al procedimiento de averiguación previa para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y en lo conducente, atenderá lo que dispone el Código Penal, en función de los hechos que versa la averiguación previa, los cuales deben estar tipificados en dicho ordenamiento legal. Sobre este particular, es de mencionarse que la Sección Instructora analizará la averiguación previa y con base en ella tomar su determinación, o bien practicará las diligencias que considere pertinentes para cumplir su cometido.

En cuanto a la subsistencia del fuero constitucional del inculpado, la Sección Instructora deberá pronunciarse concluidas sus diligencias.

Es importante enfatizar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé algunos plazos en el procedimiento que nos ocupa, sin embargo su artículo 45 autoriza la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en dicha Ley, como es el caso el plazo que debe mediar entre la recepción del expediente y la orden que se dé para realizar las mencionadas diligencias. Al respecto, se estima que son aplicables las reglas generales para el procedimiento penal, contenidas en su capítulo XI, relativo a las resoluciones judiciales, en cuyo artículo 97 se prevé que “los autos que contengan resoluciones de mero trámite deberán dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas, contadas desde aquélla en que se haga la promoción; los demás autos, salvo lo que la ley disponga para casos especiales dentro de tres días...”.

Así las cosas, se considera que la Sección Instructora tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la hora de recepción del expediente, para emitir una resolución de trámite en la que se haga constar la recepción de las actuaciones por riguroso turno y la orden de que se registren para su control. Concluido este plazo se estima que deberá emitir otra resolución, dentro las setenta y dos horas siguientes a la terminación del plazo anterior, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que previo análisis, contendrá:

- La orden de que se cite al denunciante o querellante para que comparezca a ratificar su denuncia, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, de la Ley

Federal Adjetiva supletoria, fijando día y hora para ello; citación que deberá hacerse con una anticipación de cuando menos de cuarenta y ocho horas con respecto a la fecha y hora señalada para tal diligencia; de conformidad con el artículo 72, párrafo segundo, del mencionado ordenamiento legal supletorio. Esta diligencia tiene la finalidad de corroborar la existencia del denunciante o querellante y la veracidad de los hechos presuntamente constitutivos de delito.

- La orden de que se informe al servidor público sobre la materia de la denuncia en su contra, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a dicha notificación. Dentro de esta garantía de defensa del servidor público, se encuentra la de designar a su abogado o abogados defensores, con el objeto de que durante el procedimiento desarrollen su actividad técnico-jurídica en defensa de los intereses del inculpado, sin perjuicio de que éste pueda defenderse por sí. Esta notificación se deberá realizar dentro de los tres días naturales siguientes al de la ratificación de la denuncia o querrela. Esta diligencia tiene por objeto cerciorarse de que al servidor público se le haya dado la oportunidad de declarar o rendir informe en torno a la imputación en su contra y aportar todos los elementos de prueba al Ministerio Público, de no ser así tendrá la oportunidad de hacerlo ante la Sección Instructora.
- La orden de que se practiquen todas las diligencias que considere necesarias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como para la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Tiene como finalidad corroborar los resultados que arrojó la averiguación previa, ya sea repitiendo las diligencias de ésta, ampliándolas o realizando otras.

e) Período probatorio. Para comprobar las pretensiones del Ministerio Público y denunciado, la Sección Instructora deberá emitir una resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes contadas a partir de la comparecencia o recepción del escrito del denunciado, de conformidad con el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, por virtud de la cual ordene se abra un período de pruebas de treinta días naturales para que aquéllos ofrezcan las que consideren pertinentes, así como para que requiera la Sección Instructora las que estime necesarias, quien otorgará un plazo discrecional de las que solicite para que le sean enviadas por la autoridad que cuente con ellas.

En este período probatorio, la Sección Instructora debe agotar las fases de ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de los medios de prueba, con la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales. Es de resaltar que en cuanto a la admisión, la referida Sección Instructora tiene la facultad de calificar la pertinencia de los medios probatorios, es decir, de decidir si los hechos objetos de éstos tienen relación o no con los de la materia o controversia, para efecto de tenerlos por admitidos si los considera pertinentes o desecharlos por improcedentes dada la falta de pertinencia. Las resoluciones que se dicten en cada una de dichas fases, no son susceptibles de impugnarse a través de los recursos que prevé el Código Federal de Procedimientos Penales, so pretexto de aplicarlo supletoriamente, en virtud de que La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 45, no lo autoriza en tratándose de medios de impugnación.

f) Alegatos. Concluido el período probatorio o la ampliación del mismo, en la medida que resulte estrictamente necesaria, la Sección Instructora así lo hará constar en resolución dentro de las setenta y dos horas siguientes según lo dispuesto por el artículo 21, párrafo segundo, del Código Procesal supletorio, en la que también ordenará que se ponga a la vista el expediente del Ministerio Público, por un plazo de tres días naturales, y por otros tres a la del servidor público y sus defensores, para que tomen los datos que requieran para formular alegatos, los que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

g) Dictamen. Transcurrido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan entregado o no, la Sección Instructora deberá emitir resolución, dentro de las setenta y dos horas siguientes, con apoyo en el artículo 21, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria, a través de la cual los tenga o no por presentados y ordenará formular su dictamen en vista de las constancias del procedimiento, dentro del plazo de sesenta días hábiles siguientes o en la ampliación del mismo en la medida que resulte estrictamente necesaria, según lo dispuesto en el artículo 25, párrafo final, en relación con el diverso 14, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto al contenido del dictamen, si bien el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que todo dictamen deberá contener una parte

expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, se estima que no es el adecuado para este procedimiento, en razón de que está diseñado para los proyectos de iniciativa de ley o decreto de reformas. Por ello, se considera aplicable, por autorizarlo el artículo 25, párrafo primero, de la L.F.R.S.P., los puntos a que se refieren las conclusiones que prevé los artículos 16 y 17, en lo pertinente, de dicha Ley, relativas al juicio político. En tal virtud, la Sección Instructora deberá analizar de manera clara y metódica la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar su opinión o convicción:

- De que sí está establecido o no la existencia del delito;
- Que sí encuentra o no acreditada la responsabilidad del imputado;
- De que el fuero constitucional ya no subsiste o sí subsiste; y
- De que ha lugar o no a proceder penalmente en contra del imputado.

En el dictamen también se asentarán las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos, el cual se entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes al de su recepción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo primero, del Código Adjetivo supletorio.

h) Convocatoria y notificación de la misma. Una vez que se le haya dado cuenta del dictamen al Presidente de la Cámara de Diputados, éste convocará a sus integrantes para que el día siguiente se erija en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante o querellante o al Ministerio Público, en su caso, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos, de acuerdo al artículo 26, en relación con la parte final del artículo 18 de la L.F.R.S.P.

i) Erección del Jurado de Procedencia. En la fecha y hora señalada en la convocatoria, el Presidente de la Mesa Directiva declarará que la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia, la Sección Instructora presentará el Dictamen y en seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de ésta, así como las conclusiones de la Sección Instructora. A continuación, se concederá la palabra al denunciante o querellante o bien al

Ministro Público y posteriormente 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, querellante o Ministro Público podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra, hecho lo cual procederán a retirarse las personas mencionadas. Lo anterior, de conformidad con el artículo 20 y 27 de la L.F.R.S.P.

A continuación, se discutirán y votarán en forma nominal las conclusiones propuestas por la Sección Instructora, de conformidad con lo que dispone la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, en el sentido de aprobar o reprobar el Dictamen y las conclusiones del mismo. Lo anterior, de conformidad con los artículos 20, 27 y 40 de la L.F.R.S.P.

j) Declaratoria. En la misma sesión, una vez realizado el cómputo de los votos, si la Cámara de Diputados declara, por conducto del Presidente de la Mesa Directiva atentos a lo dispuesto por el artículo 23, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

k) Notificación de la declaratoria. Aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es omisa respecto al tiempo en que se debe notificar, se estima aplicable de manera supletoria el artículo 103, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual dispone que las notificaciones se harán a más tardar el día siguiente hábil al en que se dicten. La notificación de la declaratoria, luego entonces, se notificará personalmente al servidor público, en el domicilio que haya señalado, al denunciante o querellante, así como a la Suprema Corte de Justicia, al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, quienes son los interesados, si alguno de sus integrantes es el inculcado, exepcto a la Cámara de Diputados atentos a lo dispuesto en los artículos 104, párrafo segundo, y 109, del Código Procesal Federal supletorio. Asimismo, se publicará la declaratoria de procedencia en el Diario Oficial de la Federación. Se considera que también debe notificarse, aunque no lo señale el artículo

44 de la L.F.R.S.P., por ser también interesados, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, si alguno de sus integrantes es el inculpado; al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el desafortunado si lo es el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y al Consejo General del Instituto Federal Electoral, si se trata del Consejero Presidente o Consejeros Electorales.

Asimismo, a las Legislaturas Locales si se trata del gobernador; a las Legislaturas Locales si el inculpado es alguno de sus miembros; y a los Tribunales Superiores de Justicia Estatales si el imputado es alguno de los Magistrados o miembro de los Consejos de las Judicaturas Estatales.

1) Inimpugnabilidad de la declaratoria de procedencia. El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. Por consiguiente, la declaratoria de mérito de la Cámara de Diputados al no ser susceptible de impugnación, no puede revocarse, modificarse o anularse por ningún motivo y por ninguna autoridad o tribunal, lo cual impide que haya procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, lo cual no es obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión, según lo dispone el artículo 28 de la precitada Ley Federal.

Las Constituciones de Chiapas, San Luis Potosí y Sinaloa, disponen que sus legisladores locales tienen facultad de determinar la procedencia o improcedencia de la declaratoria emitida por la Cámara de Diputados, lo que constituye una clara violación al artículo 111, párrafo sexto, Constitucional.

7. Consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia.

Las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia, son el que el servidor público quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, según el artículo 28, párrafo primero, parte primera, de la L.F.R.S.P.

De lo anterior se advierte, que son dos las consecuencias jurídicas que prevé dicha disposición legal:

- a) El inculpado quedará inmediatamente separado del empleo, cargo o comisión. y
- b) Sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Respecto de la primera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no prevén que sea algún servidor público, autoridad, órgano o poder que deba separar del empleo, cargo o comisión al servidor público.

Asimismo, la precitada disposición legal no refiere que “se le separará” del empleo, cargo o comisión al servidor público imputado, lo que es indicativo que no se está diciendo que alguien debe separarlo, sino que al establecer que “quedará inmediatamente separado del empleo, cargo o comisión”, nos está señalando que no se requiere de ningún acto ejecutivo tendiente a dicha separación, sino que ésta se da por ministerio de ley, es decir, como consecuencia de la declaración de procedencia. Pero además, esa consecuencia será inmediatamente, o sea, al instante, sin interposición de otra cosa.

En cuanto a la segunda consecuencia jurídica, implica que el servidor público inculcado por virtud de la declaratoria que ha lugar a proceder ha sido desaforado y por ello ya como cualquier ciudadano está sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, más no a disposición de algún tribunal competente porque recordemos que la declaratoria de procedencia es un requisito de perseguibilidad o prejudicial que le permite al Representante Social ejercitar la acción penal ante el Juez competente. Por lo que estar sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, quiere decir que como cualquier otro ciudadano, en caso de que cometa algún delito, la autoridad judicial en materia penal será la competente para decidir si es responsable o no, y en su caso la que impondrá la pena que le corresponda, como una de las funciones que tienen encomendadas el Estado mexicano a través del Poder Judicial.

8. Efectos de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia. Las consecuencias jurídicas apuntadas que produce la declaración de procedencia, surten sus efectos al notificarse ésta al servidor público inculcado, es decir, en el instante en que se le notifica queda separado del empleo, cargo o comisión, como ya se dijo por ministerio de ley, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, quienes tendrán conocimiento de ello por medio del Diario Oficial de la Federación. No puede ser de otra manera, porque el Código Penal Federal, en su artículo 250, fracción I, prevé el delito de usurpación de funciones públicas, al disponer que se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien: sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal. Esto quiere decir, que el funcionario para

que incurra en ese delito debe saber que ya no lo es, es decir, que se le notifique que ha dejado de serlo, de lo contrario pierde su carácter doloso y no configuraría delito. En otras palabras, si no se le notifica la declaración de procedencia al inculpado, éste seguiría ostentándose como funcionario sin serlo y realizando actividades inherentes al cargo, impunemente.

9. Duración de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia. El tiempo de duración de las consecuencias jurídicas de la declaración de procedencia, lo prevé el artículo 111, párrafo séptimo, Constitucional, al disponer "... en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto".

Tratándose de delitos de naturaleza federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 4º dispone que los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal..." Estos procedimientos se encuentran previstos en su artículo 1º, fracciones II, III, IV y V, respectivamente. En el de preinstrucción, se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar; el de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales, con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste; el de primer instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el inculpado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva; y el de segunda instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos.

Ahora bien, si el proceso penal federal abarca desde la preinstrucción, es pertinente establecer cuándo comienza; para ello, debemos considerar que existe otro procedimiento anterior previsto en el mismo artículo 1º, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales, que es el de la averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal. Esta disposición legal nos permite afirmar que el Ministerio Público en este procedimiento realiza la averiguación previa para resolver si ejercita o no la acción penal. Si no la ejercita, no se

puede aseverar que ha iniciado el proceso penal federal, sino sólo que se ha agotado el procedimiento de averiguación previa, pero si resuelve ejercitar la acción penal, al hacerlo consignará los hechos contenidos en la averiguación previa ante el juez o tribunal competente, con lo cual culmina también el procedimiento de averiguación previa. En este sentido, la autoridad judicial competente que reciba la consignación, realizará las actuaciones a que se refiere la fracción II del precitado artículo 1º del Código Adjetivo Federal mencionado, para lo cual la primera que llevará a cabo es la relativa a la radicación del asunto dentro del término de dos días, si la consignación se hizo sin detenido, como lo prevé el artículo 142, párrafo primero, del aludido ordenamiento legal, el cual por cierto está inserto incorrectamente en las reglas generales de la instrucción, ya que antes de ésta se debe realizar la preinstrucción, misma como hemos visto no la lleva a cabo el Ministerio Público, ya que su actuación como autoridad culmina con la consignación, luego entonces la preinstrucción inicia con las primeras actuaciones de la autoridad judicial, como es el caso de la radicación del asunto; por tanto, la preinstrucción inicia con el acuerdo de radicación del pliego de consignación y de la averiguación previa que contiene los hechos averiguados como delictivos, a los que se refiere el artículo 134, párrafos primero y último, del Código Federal de Procedimientos Penales. Por consiguiente, el proceso penal federal inicia con la preinstrucción, es decir, con el auto de radicación que constituye la primera actuación tendiente a determinar los hechos materia del proceso, lo que no podría hacer si no radica primero el asunto.

En tal virtud, el proceso penal federal inicia con el auto de radicación y culmina con la resolución emitida por el tribunal de apelación. En razón de todo lo anterior, las consecuencias jurídicas de la declaratoria de procedencia: la separación inmediata del empleo, cargo o comisión, inicia o surte sus efectos al notificarse al inculpado dicha declaratoria y dura tal separación hasta que el tribunal de apelación emita la resolución correspondiente. En cuanto a la segunda consecuencia jurídica consistente en que está sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, dependerá del sentido de la sentencia del tribunal de apelación, ya que si absuelve al inculpado reasume su función y con ello el fuero constitucional, por lo que ya no estaría sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, dado que ha recobrado esa prerrogativa. Pero si la resolución fuere condenatoria, la separación del empleo, cargo o comisión, deja de surtir sus efectos y por virtud de la pena de prisión se produce la suspensión de los derechos políticos del sentenciado, según el artículo 46 del Código Penal Federal, lo que significa que ya no podrá ejercer el empleo, cargo o comisión si se trata de un servidor público de elección popular, y

si no lo es, es decir, que haya sido nombrado para ocupar el empleo, cargo o comisión del que se le separó, tal derecho o prerrogativa y sus efectos se suspenden, pero además hay delitos que si los cometen servidores públicos, la pena de prisión trae aparejada la destitución del empleo, cargo o comisión, lo que implica la remoción del inculpado de ellos; mientras que la sujeción a la jurisdicción de los tribunales competentes se torna en forma definitiva, pues no puede subsistir el fuero constitucional sin ocupar el empleo, cargo o comisión.

Disposiciones comunes a los procedimientos del juicio político y declaración de procedencia.

- a) Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
- b) No podrá dispensarse ningún trámite.
- c) Si el servidor público sujeto al procedimiento del juicio político o al de declaración de procedencia, no comparece o no rinde informe, se entenderá que contesta en sentido negativo.
- d) Las Secciones respectivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, podrán auxiliarse en la práctica de diligencias del Juez de Distrito que corresponda, con restricción a lo que determinen aquéllas.
- e) Las comunicaciones serán personales, por correo en pieza certificada y con acuse de recibo.
- f) Los miembros de las Secciones de las Cámaras, así como los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento podrán excusarse o ser recusados con expresión de causa por alguna causa de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La recusación se hará valer desde que se le requiera al inodado en los procedimientos nombre abogado defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para actuar colegiadamente.
- g) El denunciante, querellante y el inculpado, podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las copias certificadas de documentos que pretendan ofrecer como pruebas ante la Sección respectiva o ante las Cámaras, las cuales podrán señalar un plazo razonable para que las expidan, en caso de omisión, bajo apercibimiento de imponer multa en caso de no exhibirlas. Sin perjuicio de que la Sección respectiva o las Cámaras las soliciten para el procedimiento correspondiente, así como los documentos o expedientes originales ya concluidos.
- h) Dictada la resolución definitiva en los procedimientos, los documentos

y expedientes deberán ser devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que estimen pertinentes.

- i) Las Cámaras no podrán erigirse en Órgano de Acusación o Jurado de Sentencia, sin que se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.
- j) No podrán votar los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público, así como los que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.
- k) En todo lo no previsto en la LFRSP, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de leyes. En todo caso, las votaciones deberán sere nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento.
- l) En el juicio político, los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.
- m) Cuando durante el curso de los procedimientos, se presentare nueva denuncia en su contra, entendiéndose en el juicio político o requerimiento del Ministerio Público de remoción del fuero constitucional en el procedimiento de declaración de procedencia, se procederá de acuerdo a la LFRSP, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal, la que si procede, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderá el resultado de los diversos procedimientos.
- n) Las Secciones y las Cámaras podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.
- ñ) Las declaraciones o resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a la LFRSP, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratase de alguno de sus integrantes a que alude dicha Ley; y en todo caso al

Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- o) En caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a los Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.
- p) En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la LFRSP, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

CONCLUSIONES

1. En Grecia, en un principio la jurisdicción, el decir el derecho, estaba compuesta por tres poderes: conocer, juzgar y ejecutar sentencias en asuntos penales y civiles, ya que para juzgar se debe conocer; para ejecutar se debe juzgar; y para juzgar y ejecutar se debe conocer.
2. El poder de juzgar pierde certidumbre, por lo que se desplaza a otra magistratura, con lo que la jurisdicción se descompone, es decir, se distribuyen los poderes mencionados en diversas magistraturas, lo que implica un control entre ellos, en la justicia ordinaria.
3. Desde los tiempos remotos, instituciones públicas como la asamblea pública tenían los tres poderes de la jurisdicción, lo que refleja su forma de gobierno democrática en asuntos importantes y de interés para la comunidad, con lo que se va gestando lo que hoy se conoce como justicia política.
4. En la jurisdicción se advierte un interés institucional de tutelar intereses tanto particulares como públicos, lo que coloca a quien la realiza en un tercero para dirimir un conflicto de intereses.
5. Los que ejercían la jurisdicción estaban en plano de igualdad con los demás ciudadanos, en cuanto a que no gozaban de inmunidad ni de un régimen especial de responsabilidad..
6. Pese a esta igualdad, se crean dos institutos de índole político: el ostracismo, que consistía en desterrar a quien pretendía establecer la tiranía; y el graphé paranomon, cuyos efectos eran anular las resoluciones de la asamblea popular que proyectaba algún ciudadano o personaje político, por considerarlas contrarias a la ley.
7. En el graphé paranomon se avisora de manera incipiente, lo que hoy se conoce como acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales que regula el artículo 105 en sus fracciones I y II, de nuestra Constitución Política, ya que aun cuando en la democracia directa el pueblo aprobada las leyes, si eran contrarias a las ya establecidas era factible anularlas a través de un proceso penal, lo que a diferencia de las actuales democracias indirectas, los representantes del pueblo las elaboran y resuelven su expedición, pero si esas leyes son contrarias a la constitución, son susceptibles de ser anuladas por el poder judicial de la federación mediante dos procedimientos.
8. En Roma, la jurisdicción sufre la misma descomposición que en Grecia, con la diferencia de que los magistrados gozan de inmunidad para que durante su mandato no fueran sometidos a juicio penal, por

ilícitos cometidos antes y durante su encargo.

9. La jurisdicción se redujo a juzgar sin previo juicio con la figura de la coercitio, pero se frenó cuando se abusaba de ella con la provocatio ad populum, es decir, se traslada el poder de juzgar a la asamblea popular para ser juzgados por sus iguales; si el magistrado no respetaba ese contrapeso se le repudiaba y con ello se le inhabilitaba.
10. En Inglaterra, el parlamento se arrogó la jurisdicción en asuntos penales, lo que dio lugar a un juicio en forma legislativa para reprimir conductas con criterios de oportunidad o conveniencia para eliminar a los disidentes (bill of attainder): Cae en desuso por la pugna entre parlamento y rey, pues se requería la aprobación de ambos.
11. El parlamento se arrogó la jurisdicción en asuntos penales, descomponiéndose por Cámaras. La de los Comunes acusa y la de los Lores juzga y sanciona a colaboradores del rey, se usa como arma política para combatir el clientelismo y tendencias absolutistas (el impeachment).
12. Se prohíbe la prerrogativa del rey, consistente en el indulto, para no oponerse a lo decidido por el Parlamento.
13. Se abandona la justicia política al irse sustituyendo el impeachment por la responsabilidad política.
14. La responsabilidad política nace cuando a los ministros se les obliga a dimitir de su cargo, al no plegarse a las directrices parlamentarias.
15. La responsabilidad política se instituye para juzgar a los que gobiernan mal y cuya sanción es de naturaleza política: la dimisión o renuncia del cargo.
16. Las normas de la responsabilidad política se fueron formando a través de la práctica política.
17. La responsabilidad política puede coexistir con la responsabilidad penal.
18. La jurisdicción del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, consiste en desarrollar los procedimientos de impeachment, en los que la Cámara de representantes lo inicia y acusa por delitos graves y menos graves, mientras que el Senado juzga.
19. Las sanciones en los procedimientos de impeachment estriban en destitución e inhabilitación.
20. El sancionado en el impeachment, puede ser sujeto a procedimiento penal en la jurisdicción ordinaria por los mismos hechos.
21. Un mismo hecho puede ser sancionado por canales políticos y judiciales, cuyas sanciones son de diversa naturaleza.

22. Las sanciones en el impeachment son un medio para revocar el mandato popular, en cargos de elección popular.
23. La sanciones en el impeachment son un medio para retirar la confianza o deshacerse de un funcionario que ocupa un cargo que no es de elección popular, cuya actuación es inconveniente, nociva o dañina para el gobierno.
24. La jurisdicción en el México antiguo la tiene originariamente el soberano; en ciertos casos se descompone para que aquél juzgue solamente; y en otros casos también pero en forma colegiada.
25. En el México colonial, el órgano político Consejo Real y Supremo de Indias ejercía la jurisdicción, mediante un procedimiento denominado residencia.
26. Al concluir el encargo se sujetaba al procedimiento de residencia, pero si ocupaba otro puesto, se le separaba del mismo.
27. El procedimiento de residencia era público, ya que se convocaba a quien hubiese recibido un agravio para incluirlo.
28. El procedimiento de visita era secreto, lo instruía el visitador y juzgada el Consejo Real y Supremo de Indias, con lo cual de descomponía la jurisdicción
29. El rey tenía jurisdicción para iniciar y resolver el procedimiento de visita en contra de los miembros del Consejo, imponiendo sanciones de destitución y multa.
30. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, instituyó la responsabilidad penal del Presidente, Secretarios de Estado, individuos de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores, Diputados y Senadores.
31. La Constitución de 1824, otorgó al Congreso General la facultad de conocer de acusaciones respecto de delitos específicos atribuidos al Presidente y Gobernadores; y de cualquier delito cometido por los Secretarios de Estado e individuos de la Suprema Corte de Justicia.
32. La Cámara de Diputados tenía la facultad para conocer de delitos cometidos por los Senadores; y la Cámara de Senadores de conocer de delitos atribuidos a los Diputados.
33. Cualquiera de las Cámaras tenía la facultad de constituirse en Gran Jurado.
34. El Congreso tenía la facultad de declarar si había lugar a la formación de causa, con lo cual se infiere que tenía la función de proteger la prerrogativa de los acusados conocida como fuero constitucional.
35. Esta prerrogativa consistía en que no podían ser acusados ante la

justicia ordinaria, sino sólo ante el Congreso General y exclusivamente por los delitos que la Constitución precisaba, durante el tiempo de su encargo.

- 36.** La declaratoria de haber lugar a formar causa penal, traía como consecuencia por ministerio de la ley constitucional la suspensión del encargo, ya que no se depositó en ninguna autoridad la atribución de declarar dicha suspensión ni de ejecutarla.
- 37.** El Congreso General tenía la obligación de poner a disposición al acusado de la autoridad competente, previa declaratoria de haber lugar a formar la causa penal.
- 38.** La autoridad competente para conocer de la causa y juzgar al acusado era la Suprema Corte de Justicia.
- 39.** La jurisdicción en materia penal la tenía arrogada la Suprema Corte de Justicia
- 40.** El Congreso General no tenía jurisdicción en materia penal, pues no conocía del delito en cuanto a que llevara una investigación tendiente a juzgar, o a ejercitar alguna acción ante la Suprema Corte de Justicia, sino que la facultad de conocer de una acusación lo era en términos de proteger la prerrogativa denominada fuero constitucional. Si consideraba que no había razones para protegerla, pues al declarar que había lugar a la formación de la causa penal, permitía que el máximo tribunal judicial desplegara su jurisdicción.
- 41.** El que alguna de las Cámaras presentara la acusación ante la otra, quien se erigía en Gran Jurado, no lo era para dirimir un conflicto de intereses, es decir, para conocer y juzgar al acusado, ya sea para imponer alguna sanción o absolverlo, sino para proteger la prerrogativa, por lo que las reglas y formas para tal fin no constituyen un proceso, sino un procedimiento tendiente a obtener la declaratoria de si había lugar o no a formar causa penal.
- 42.** El procedimiento de declarar si ha lugar o no a formar causa penal, es de índole constitucional por estar previsto en la Carta Magna, con aplicación supletoria del Reglamento para el Congreso General.
- 43.** En la Constitución Política de 1836, subsiste como única responsabilidad para los cargos públicos, la penal.
- 44.** Clasifica los delitos en comunes y oficiales, atribuibles al Presidente, Senadores, Diputados, Ministros de la alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios, Consejeros y Gobernadores de Departamentos y de Juntas Departamentales.
- 45.** En los delitos comunes, no se podía presentar acusación criminal

en contra del Presidente, Senadores y Diputados, desde su elección del primero hasta un año después de concluido su encargo, y de los segundos y terceros señalados, desde su elección hasta dos meses después de concluido su encargo, quienes eran acusados ante el Senado.

46. En los delitos comunes atribuidos a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios, Consejeros y Gobernadores de Departamentos, la acusación se hacía ante la Cámara de Diputados, quien tenía la facultad de declarar si había lugar o no de formar causa penal; en caso afirmativo, se ponía a disposición del Tribunal para ser juzgado. Se requería la confirmación del Senado tratándose del Presidente.
47. En los delitos oficiales no procedía la acusación contra el Presidente desde su nombramiento hasta un año después de concluido su encargo.
48. En los delitos oficiales, tratándose de los demás individuos que ocupaban los cargos mencionados, la acusación se presentaba ante la Cámara de Diputados, quien tenía la facultad de declarar si había lugar o no a la acusación. En caso afirmativo, se nombraba a dos miembros quienes sostendrían la acusación ante el Senado.
49. El Senado tenía la facultad de instruir el proceso, oír al acusado y defensor, así como juzgar, absolviendo o imponiendo las sanciones de destitución e inhabilitación temporal o perpetua para ocupar cargos públicos. Si consideraba que era acreedor a mayores sanciones, el proceso se pasaba al Tribunal respectivo.
50. En los delitos comunes y oficiales, la declaratoria afirmativa tenía como efecto suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.
51. En los delitos oficiales y comunes, tratándose del Presidente de la República una vez que concluía su encargo, conocía de la acusación y lo juzgaba la Suprema Corte de Justicia, según lo disponía el artículo 12, fracción II, de la Quinta Ley Constitucional.
52. En los delitos comunes, tratándose de los Diputados y Senadores una vez que concluían sus encargos, conocía de la acusación y los juzgaba la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con el artículo 12, fracción II, de la Quinta Ley Constitucional.
53. En los delitos comunes, tratándose de los demás individuos que ocupaban los cargos aludidos, durante su encargo procedía presentar la acusación ante la Cámara de Diputados, quien si consideraba haber

- lugar a formar causa, conocía de ella y juzgaba la Suprema Corte de Justicia, según lo disponía el artículo 12, fracción II, de la Quinta Ley Constitucional.
54. En los delitos oficiales, respecto a los demás individuos que ocupaban los cargos mencionados, el poder legislativo tenía jurisdicción para conocer y resolver, pero se descomponía ya que la Cámara de Diputados estaba investida de la facultad de conocer de la acusación y sostenerla con pruebas que recababa, ante el Senado, quien tenía la facultad de juzgar, absolviendo o imponiendo las sanciones mencionadas.
 55. En los delitos oficiales, respecto a los individuos señalados en el numeral anterior, también tenía jurisdicción la autoridad judicial para conocer y juzgar en torno a los mismos hechos de los que conoció y juzgó el Poder Legislativo.
 56. En los delitos comunes y oficiales, se estableció como medida cautelar la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. De lo que se infiere que si en la sentencia judicial o resolución del poder legislativo, respectivamente, se absolvía al acusado, se levantaba la suspensión y se le restituía en el goce sus derechos. Si se le condenaba, también se levantaba la suspensión para hacer efectivas las sanciones impuestas por la autoridad judicial en los delitos comunes, así como las de destitución e inhabilitación impuestas por el Senado en los delitos oficiales.
 57. La medida cautelar tenía como finalidad de que el acusado no entorpeciera las facultades del Poder Legislativo.
 58. El procedimiento relativo a los delitos oficiales era constitucional por estar previsto en la Ley Suprema, con aplicación supletoria del Reglamento del Congreso, según el artículo 50, párrafo segundo, de la Tercera Ley Constitucional.
 59. El procedimiento relativo a los delitos comunes también era constitucional, por estar previsto en la Carta Marga, y no tenía como finalidad conocer y juzgar, sino proteger la prerrogativa conocida como fuero constitucional.
 60. La Constitución Política de 1836, instituyó un Supremo Poder Conservador, que fungía como árbitro para que ninguno de los tres poderes traspasara los límites de sus atribuciones, según el artículo 4º de las Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.
 61. Las facultades del Supremo Poder Conservador, consistían, entre

- otras, declarar la nulidad de la ley o decreto del Legislativo; la nulidad de actos del Ejecutivo; y la nulidad de actos de la Suprema Corte de Justicia, que contradijeran la Constitución y Leyes, según el artículo 12, fracciones I a III, de la Segunda Ley Constitucional.
62. Estas facultades de nulificar leyes, decretos o actos de los poderes, actualmente las tiene la Suprema Corte de Justicia, lo que le da la calidad en ese actuar de árbitro entre el poder ejecutivo y legislativo, pero sin ser cuestionada y sin responsabilidad de ninguna índole en sus actos interpretativos en el control de la legalidad y de la constitucionalidad.
 63. Las facultades mencionadas del Supremo Poder Conservador, constituyen en la historia de nuestro constitucionalismo los antecedentes de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.
 64. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, persiste como única responsabilidad para los cargos públicos, la penal.
 65. La responsabilidad penal se podía fincar por delitos comunes y por delitos oficiales, faltas u omisiones en el ejercicio del encargo.
 66. Los delitos comunes y oficiales comprendía a los Diputados, individuos de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios.
 67. En los delitos comunes cometidos durante el encargo, el Congreso compuesta por una Asamblea de Diputados, declaraba si había lugar a proceder o no contra el acusado. En caso afirmativo, quedaba separado del cargo y sujeto a los tribunales comunes.
 68. En el procedimiento instaurado por la Asamblea, si bien conocía de la acusación no juzgaba ni dirimía un conflicto de intereses, por lo que su intervención era con la finalidad de proteger la prerrogativa del denominado fuero constitucional, con lo cual dicho órgano político carecía de jurisdicción.
 69. La jurisdicción en los delitos comunes la tenían los tribunales ordinarios.
 70. En los delitos oficiales el Congreso se erigía en Jurado de acusación, si declaraba haber lugar a causa, traía como consecuencia por ministerio de ley constitucional la separación del cargo y lo ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia, quien actuaba como Jurado de sentencia..
 71. La responsabilidad por delitos oficiales, faltas u omisiones, sólo podía exigirse durante el período en que ejercía el cargo el involucrado.
 72. Los gobernadores eran responsables durante su encargo solamente

- por infracción a la Constitución y a las leyes federales.
73. El Presidente era responsable durante su encargo solamente por alta traición, violación a la Constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común.
 74. El procedimiento que realizaba el Congreso era de rango constitucional por estar previsto en la Carta Magna y aplicaba supletoriamente el Reglamento Interior del mismo.
 75. La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de Altos Funcionarios de la Federación de noviembre de 1870, previó las sanciones de destitución e inhabilitación para los delitos oficiales, las que más que un castigo era una forma de revocar el mandato a los que fueron elegidos popularmente.
 76. Para las faltas u omisiones oficiales estableció las sanciones de suspensión del encargo y las remuneraciones en el mismo e inhabilitación.
 77. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se expidió el 7 de diciembre de 1871 el primer Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California sobre delitos del Fuero Común y para toda la República sobre delitos contra la Federación, con lo que se empieza a diseñar el sistema punitivo mexicano.
 78. Con las reformas de 13 de noviembre de 1874 a la Constitución, se incluyó al Senado, quedando también sus miembros sujetos a responsabilidad penal, fungiendo la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y el Senado como Jurado de Sentencia.
 79. La Constitución de 1917 continúa el régimen de responsabilidades de la de 1857, al seguir reconociendo como responsabilidad en los cargos públicos la penal, y clasificando los delitos en comunes y oficiales, faltas u omisiones, cometidos en el ejercicio del encargo, incluyendo en ellos al Procurador General de la República.
 80. Asimismo, incluye a los Diputados de las legislaturas locales y gobernadores, como responsables de las violaciones a la constitución y leyes federales, considerados delitos por las leyes de responsabilidades de 1870, 1896, 1940 y 1980.
 81. En los delitos comunes, sigue la Cámara de Diputados con la facultad de declarar si ha lugar o no a proceder, en caso afirmativo su declaratoria trae como consecuencia la separación del encargo y sujeto a los tribunales comunes, excepto el Presidente, quien sólo puede ser es acusado ante la Cámara de Senadores.
 82. En los delitos oficiales, faltas u omisiones, la Cámara de Diputados continúa siendo Jurado de Acusación y la de Senadores Jurado de Sentencia, con la facultad de imponer las mismas sanciones consistentes privación del cargo por virtud de la declaración

- (destitución) e inhabilitación para obtener otro cargo.
83. Las declaraciones de la Cámara de Diputados y la de Senadores son inatacables.
 84. Se concede acción popular para denunciar delitos comunes y oficiales.
 85. Se crea la figura del Jurado Popular para juzgar las responsabilidades de todos los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, señalando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque no hayan tenido carácter delictuoso.
 86. E indulto no puede concederse por delitos oficiales.
 87. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo era exigible durante el período en que ejercían sus cargos los funcionarios, y dentro de un año después.
 88. La Constitución de 1917 y las leyes de responsabilidades que estuvieron vigentes hasta 1980, sólo prevén la responsabilidad penal por delitos comunes y delitos, faltas u omisiones oficiales.
 89. Con las reformas de 31 de diciembre de 1982, al Título Cuarto de la Constitución, se instituye por primer vez en la historia de nuestro constitucionalismo la responsabilidad política, independiente a la responsabilidad penal.
 90. En la responsabilidad penal, existe:
 - a) Capacidad, como aptitud de realizar actos consciente y voluntariamente; y
 - b) Atribución causal de un hecho a una persona. Su base está en la culpabilidad de la persona, a quien se le puede reprochar el hecho imputado previsto como delito previamente en la Ley (tipicidad).En la responsabilidad política, además de lo contenido en los incisos a) y b) del párrafo que antecede existe en el autor del hecho una calidad, consistente en ser titular de una función pública, a quien se le imputan las consecuencias de ese hecho, en las cuales no necesariamente debe ser culpable, al no ser diligente en el cumplimiento de su deber por sí o sus subordinados.
 91. Lo que otrora se estableció como delito oficial, se descriminalizó y pasaron a ser causas que dan motivo al denominado procedimiento de juicio político.
 92. Estas causas de juicio político son de la exclusiva interpretación del Poder Legislativo, en función de criterios de oportunidad o conveniencia.
 93. Es conveniente reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de precisar algunos aspectos, como los abordados en este trabajo.

A large, stylized graphic featuring the word "SECCION" in a white, serif font, positioned to the left of a large, white, three-dimensional number "3". The "3" has a thick outline and a drop shadow, giving it a 3D appearance. Below the word "SECCION" are two horizontal white lines. The entire graphic is set against a light gray background with a subtle gradient.

SECCION 3

SISTEMAS POLITICOS CONTEMPORANEOS

1. INTRODUCCIÓN

Este breve ensayo tiene como propuesta fundamental, aportar en la medida de lo posible una serie de elementos cognocitivos, acerca de los diversos y principales sistemas políticos de Europa, América y Asia.

Desde el nombre del trabajo puede dilucidarse el perfil y el contexto temático. Trata del control y la contención del ejercicio del poder en la democracias occidentales, de la instauración del estado democrático de derecho en Europa Oriental y las posibilidades de democratización en los países en desarrollo o subdesarrollados en la aceptación democrático-liberal occidental.

Existe una diversidad de circunstancias que ayudan al momento de intentar hacer comprensible la intrínca realidad de los acontecimientos políticos.

El sistema político de un estado nacional, siempre será una construcción eminentemente política, la arquitectura permite solo observar una parte de la realidad en las que se apoyan las consideraciones temáticas. En síntesis, la descripción de los sistemas políticos versará sobre una parte escogida de la realidad, por esta razón los capítulos son breves y sintéticos.

2. LOS GRUPOS DE SISTEMAS POLÍTICOS.

Lic. Cesar Silva Mejía

Los sistemas políticos pueden clasificarse en tres grandes grupos, a partir de su nivel de desarrollo y ubicación geográfica.

2.1 El primer grupo lo integran las denominadas democracias occidentales y sus respectivos sistemas políticos con características parecidas, que identificamos en sociedades de Europa Continental, Gran Bretaña, Canadá y Australia, ellos vinculados por su tradición parlamentaria, así como Estados Unidos. En esta clasificación se incorpora el sistema político japonés, cuya estructura política constitucional fue constituida de acuerdo a los valores de occidente e impuestos por Estados Unidos una vez concluida la II Guerra Mundial.

Estos sistemas políticos en su mayoría pueden catalogarse como parlamentarios, a excepción del de Estados Unidos que es presidencial y el correspondiente a Francia calificado como semipresidencial.

2.2 Este segmento lo integran los países de Europa oriental poscomunista como Polonia, Bulgaria y Rumania. Por lo tocante a estos Estados, considero que han ingresado a un proceso de desarrollo democrático, aún no consolidado, ni con un panorama que permita afirmar contundentemente la nula posibilidad de regresar a sistemas autoritarios. Como en el primer grupo, también es factible incluir a China, debido a sus notables avances económicos producto del proceso modernizador de la industria, de continuar este avance el sistema podría desembocar en una democratización política.

2.3 El último grupo de análisis lo componen los países en desarrollo emergentes como Brasil, Argentina e India. En el caso de los dos primeros países latinoamericanos, provienen de regímenes militares autoritarios y en la India su génesis como Estado, tiene la vertiente de haber sido un país colonial y autocrático en su pasado lejano. Su democracia, muestran signos de debilidad, fundamentalmente como consecuencia de la fragilidad de su economía o de las altas cotas de demandas sociales. Ambas características sujetan el despegue democrático de esos países.

El ensayo intenta mostrar los elementos comunes y las diferencias entre los sistemas políticos a partir del análisis comparativo. En los casos dedicados a países específicos explica, temas vinculados a sus principios, desarrollos constitucionales, las relaciones inter e intraorgánicas de poder entre los parlamentos y gobiernos, y diversas facetas de los sistemas electorales y jurídicos.

Respecto al tratamiento de los sistemas poscomunistas de Europa oriental y posautoritarios latinoamericanos el proceso de cambio hacia la democracia, lo divide para su explicación en tres fases; liberalización, democratización y consolidación.

3. LAS SOCIEDADES DESARROLLADAS OCCIDENTALES

3.1 Sistemas Políticos de Europa.

Si comparamos los sistemas políticos de otras regiones del mundo, los países de Europa Occidental constituyen un conjunto más o menos homogéneo: casi todos son democracias multipartidistas o pluralistas sustentadas en el estado democrático de derecho.

La mayoría de los países poseen sistemas parlamentarios, en ellos la división de poderes clásica entre parlamento y gobierno prácticamente no existe, lo que predomina es la división del trabajo, en la que el gobierno surge de la mayoría parlamentaria y depende absolutamente de la confianza política. A diferencia del sistema presidencial, en el que el legislativo y el ejecutivo disponen de legitimación propia al ser producto de la voluntad popular, lo cual les otorga el mismo rango jurídico-político.

A este último grupo, incorporamos a Finlandia quien muestra claros elementos presidencialistas. Francia por su parte, la ubicamos en el régimen semiparlamentario con un ejecutivo dual en el que al Presidente de la República lo elige directamente el pueblo a través del sufragio universal, lo cual le inviste de un poder real, efectivo y predominante, salvo en los periodos de cohabitación, en las que el Presidente no cuenta con una mayoría absoluta en la Asamblea Nacional y el Jefe de Estado y el Primer Ministro o Jefe de Gobierno pertenecen a formaciones políticas diferentes.

La elección de los parlamentos europeos occidentales se realiza a través de sistemas electorales proporcionales con matices propios cada uno de ellos, salvo en tres estados nacionales en los que el procedimiento es por el sistema mayoritario relativo o absoluto, lo que implica dos vueltas electorales como es

el caso francés. Al igual que la Gran Bretaña y su clásico sistema de mayoría relativas, Italia por su parte elige a las tres cuartas partes de los diputados y de los senadores por el sistema de mayoría relativa. A esto se adiciona el sistema de mayorías absolutas francés, que opera de la siguiente forma; cuando en la primera vuelta ningún candidato obtiene la mayoría absoluta (50 + 1 %), tiene verificativo una segunda vuelta (entre los dos primeros lugares de la primera vuelta), en la que es suficiente acreditar la mayoría simple.

Resulta necesario establecer una diferencia substancial, así el sistema mayoritario asume una desproporción entre votos y escaños con la finalidad de alentar una concentración en el sistema de partidos, el sistema proporcional propicia una representación parlamentaria de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos. Por lo que respecta al sistema de partidos, este depende de las realidades y relaciones sociales, políticas, culturales y económicas. Así encontramos sus formas multipartidistas en Bélgica y Holanda, Gran Bretaña presenta al mundo su, bipartidismo clásico (laboristas y conservadores). A lado de estas democracias España y Alemania son sistemas con dos grandes partidos dominantes (Partido Popular y Partido Obrero, Socialista Español y la Democracia Cristiana y la Social Democracia Alemana respectivamente) que mediante coaliciones alternan el gobierno.

Otro criterio de diferenciación de los sistemas políticos europeos occidentales, son las reglas para la formación y caída de los gobiernos.

- a. Nombramiento del Jefe de Gobierno;
 - Irlanda requiere sólo de mayoría relativa;
 - España, establece la mayoría absoluta únicamente en la primera votación;
 - Alemania, exige mayoría absoluta en una segunda votación obligatoria;
 - Italia, presenta un punto intermedio, el gobierno debe contar con la confianza manifiesta de la mayoría simple tras la declaración de gobierno;
 - Francia, (excepto un gobierno de cohabitación); el Jefe de Estado

o Presidente tiene capacidad de influencia para el nombramiento del Primer Ministro

b. Dimisión del Gobierno.

- En la mayoría de los sistemas europeos occidentales es suficiente una resolución parlamentaria por mayoría simple para provocar la dimisión del gobierno.
- Francia, en un esfuerzo constitucional por otorgar mayor estabilidad al gobierno, la moción de censura debe avalarse por mayoría absoluta de los parlamentarios.
- Alemania y España, tienen la moción de censura constructiva, consiste en que el parlamento puede manifestar la desconfianza al jefe de gobierno mediante la elección parlamentaria mayoritaria de uno de los miembros de la cámara popular.

Por regla general en los sistemas políticos europeos, (salvo Suiza) el líder del gobierno es un presidente o un primer ministro o un canciller cuyo poder se concretiza por la posición que ocupa en el gabinete y en el parlamento, así como su poder e influencia para definir las políticas del gobierno.

El Primer Ministro Británico, el Canciller alemán y el Presidente del Gobierno Español poseen un poder fuerte, tienen el derecho constitucional de disolución del parlamento y en consecuencia convocan a nuevas elecciones para integrar un nuevo parlamento.

Al lado del poder del Jefe de Gobierno, cabe destacar la relevancia del Gabinete en el proceso de la toma de decisiones del gobierno. Así en los países escandinavos y Bélgica, el gabinete desempeña un papel de bajo perfil político. Italia y Alemania, sobre todo en este último país, el gobierno se ha transformado en un órgano de decisión cuyas determinaciones son instrumentadas en los grupos y ámbitos informales del poder. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas parlamentarios de Europa, la decisión legislativa la toma el parlamento.

En Francia la capacidad decisoria de la Asamblea Nacional esta acotada, pues los ámbitos decisorios que no le son reservados son susceptibles de ser normados por el gobierno mediante decretos. En otros estados de Europa occidental los gobiernos están en posibilidad de actuar legislativamente por las atribuciones concedidas por el legislativo.

El Derecho Constitucional se interrelaciona con la praxis constitucional, como consecuencia de que una amplia gama de las tareas legislativas de los estados de derecho “intervencionistas”, ha propiciado que todos los sistemas europeos occidentales, tiendan a ceder paulatinamente el derecho de iniciativa legislativa al gobierno, quien dispone de áreas técnicas especializadas y un numeroso grupo de peritos en las más diversas materias lo que permite el control del proceso, pero a la vez a una sobre-exposición e influencia de los grupos de presión y especialistas en cabildeo.

Los procesos socio-políticos han propiciado que los parlamentos desplacen hacia las comisiones legislativas su actitud sustantiva: legislar. En relación a las fracciones parlamentarias, el ejemplo germano demuestra que un gobierno parlamentario eficaz depende en cierta medida de la división del trabajo y funciones entre las dos principales fracciones parlamentarias. (La social democracia y la democracia cristiana). Las asambleas plenarias de las fracciones parlamentarias se han convertido en instancias decisorias, que a pesar de las numerosas divergencias, las decisiones son instrumentadas detalladamente en otros círculos o grupos dominantes de la fracción parlamentaria, sobre todo por grupos de trabajo y la dirigencia política del grupo parlamentario.

3.1.1. Gran Bretaña.

Las consideraciones de carácter histórico sobre el Parlamento Británico denotan una larga tradición parlamentaria. Dentro de las características más relevantes ocupa un lugar de privilegio el desarrollo histórico de la soberanía y del poder del parlamento, actualmente estos elementos básicos se han desplazados hacia el Primer Ministro, en virtud de su clásico sistema bipartidista, la inflexible disciplina de la fracción parlamentaria encabezada por el Primer Ministro da como resultado este desplazamiento de poder.

Para precisar con claridad estos conceptos, resulta indispensable un somero recuento del proceso histórico-político del parlamentarismo británico.

A partir de la llamada Gloriosa Revolución de 1688 inició el proceso del cual la soberanía política se desplazó de la Corona al Parlamento. Los Bill of Rights de 1689 y el Act of Settlement de 1701, ubicaron en definitiva a la voluntad del rey bajo el imperio soberano de la ley, transformando a la corona inglesa en un ente del Estado. Con el derecho del Parlamento a sancionar los impuestos, un gobierno que no contase con su respaldo o que lo tuviese en contra estaba prácticamente maniatado para gobernar.

Los privilegios monárquicos y las prerrogativas se convirtieron en parte del Common Law, cuya preservación correspondía al Parlamento y a los

Tribunales Judiciales. El periodo de 1832 a 1867 se considera de la época de oro del parlamento británico y la etapa hegemónica de la oligarquía parlamentaria. Después de esta fase donde los diputados permanecían libres de las ataduras partidarias, llegamos a 1884 con una reforma electoral trascendente que dio lugar a la formación de partidos organizados, centralizados y piramidales.

En 1918 se amplía el derecho de voto, para finalmente en 1928 introducir el sufragio universal, provocando la heterogeneidad social en la Cámara de los Comunes. Así mismo el rol de los diputados resintió una enérgica transformación, en principio carecían de vinculaciones organizativas sólidas, con el transcurrir del tiempo, se originó la concentración del poder en las fracciones parlamentarias, creando un espacio *sui generis* de debate parlamentario. En él toman su lugar en los escaños los diputados, guardando un orden tradicional, el Primer Ministro, su gabinete y los demás miembros del gobierno. Frente a ellos, separados por apenas unas yardas, se ubica el líder del principal partido opositor, concebido como gobierno alterno y su gabinete a la sombra.

La Cámara de los Comunes no está sometida, controlada por ningún órgano constitucional y solo observa el cumplimiento de algunas convenciones constitucionales. En relación a la Cámara de los Lores, sus integrantes no participan en el proceso legislativo. Eventualmente, se involucran en el contexto jurisdiccional como los altos jueces (Law Lords), constituyen la instancia final de apelación sobre las principales decisiones de importancia pública.

El desarrollo de las instituciones inglesas, el funcionamiento del sistema parlamentario ha resentido cambios significativos, en contexto lo referente a las funciones legislativas y de control de la Cámara de los Comunes. Actualmente, la representación popular está condicionada por tres factores.

- a. La ampliación superlativa del poder del ejecutivo, debido al aumento de su actividad legislativa. Por conducto del llamado Servicio Civil con sus expertos para los proyectos de ley, el gobierno inglés es el principal generador de leyes;
- b. El decremento de acceso a la información de los diputados, cuestión por la que resulta necesario responsabilizar a la llamada reserva sobre las actividades del gobierno que mantiene el Servicio Civil (burocracia ministerial) frente al Parlamento Británico; y
- c. Por último, el peso político de los grupos de presión, ya que la tarea gubernamental y su eficacia depende del entendimiento y acuerdos pactados.

La situación o posicionamiento de la Cámara Baja, es débil por el escaso desarrollo de sus herramientas de control, también se ha visto afectada por la instauración de los denominados Select Committes, comisiones ideadas como instancia de control de las decisiones gubernamentales, ya que sus controles están restringidos por la atribución gubernamental de esgrimir el secreto oficial ante las peticiones de información.

Los principios que determinan la labor gubernamental del poder ejecutivo británico, son:

- a. La responsabilidad ministerial, en virtud de que cada ministro es responsable de las tareas de su ministerio;
- b. La responsabilidad colectiva por las decisiones gubernamentales, implica la férrea disciplina que deben de acatar todos los miembros del gabinete; y
- c. El aumento de competencias del Primer Ministro inglés, comparativamente superiores a las del Canciller Alemán.

Las competencias constitucionales y los poderes meta constitucionales, inducen a afirmar que hace tiempo el Primer Ministro dejó de ser el Primero entre iguales en su gabinete, compuesto por los ministros más importantes, entre los cuales se cuentan los que carecen de cartera gubernamental. La persona del primer ministro, al igual que la de los jefes de gobierno en la mayoría de los sistemas políticos occidentales, ocupa el lugar destacado en las elecciones parlamentarias.

3.1.2. Los casos de Canadá y Australia.

Tanto Canadá como Australia son estados miembros de la Commonwealth, por su génesis son los países que mejores perspectivas culturales e históricas ofrecían para la implantación de las instituciones políticas británicas. Estos países fueron colonias británicas, que se estabilizaron en inmensos y casi solitarios territorios, ocupados en una mínima extensión territorial por aborígenes americanos y australianos, con el transcurrir del tiempo, la colonización y el avance tecnológicos e industriales lograron el status de países soberanos.

El Dominio de Canadá inició en 1867 tras la ratificación del Acta Británica de América del Norte. La comunidad de Australia existe desde 1901, es decir tiene una escasa vida de 103 años. Ambos países tienen la connotación de monarquías parlamentarias y al frente como Jefe de Estado tienen a la Reina de Inglaterra, representada por un Gobernador General, que es nombrado por La Reina, previa propuesta formulada por el Primer Ministro del Canadá y por el Parlamento Australiano, respectivamente. Cabe anotar, las funciones del Gobernador General son meramente protocolarias.

El intenso e histórico vínculo con Inglaterra se patentiza con la adopción del sistema parlamentario británico, que implica gobierno y gabinete con responsabilidad parlamentaria.

El poder legislativo del Canadá, está integrado por el Gobernador General y un Parlamento Bicamaral compuesto por:

- a. La Cámara de los Comunes, electa mediante sufragio directo a una sola vuelta electoral, es decir, aplica el mismo sistema electoral inglés;
- b. Un Senado que formalmente es nombrado por el Gobernador General, pero que en realidad lo integra el Primer Ministro

El Parlamento Australiano, se constituye por la Reina de Inglaterra y dos Cámaras Legislativas:

- a. La Cámara de Representantes electa directamente en circunscripciones uninominales por la ciudadanía australiana; y
- b. Un Senado que representa a cada una de los Estados Australianos, según el modelo federal de Estados Unidos de América, para constituirse en el órgano federal.

En Australia y Canadá la Cámara Baja o Popular es el órgano político legislativo de poder en el esquema parlamentario bicameral. Sin embargo, el Primer Ministro en Canadá posee las facultades constitucionales de disolución del parlamento, quién a su vez puede emitir un voto de censura y provocar la caída del gobierno.

Las instituciones parlamentarias de Australia y Canadá, han resentido transformaciones estructurales muy parecidas a las acontecidas con las inglesas, existen diversas diferencias que responden a singularidades propias de cada nación. A diferencia de Inglaterra, Australia y Canadá poseen una estructura federal. Así los integrantes de la Cámara Baja o de

Representantes en Australia duran en el cargo tres años. La participación política de la ciudadanía en Australia es amplia al intervenir en los plebiscitos ya que las reformas constitucionales deben aprobarse por ella, así como por la mayoría de los estados por una mayoría absoluta de votos.

3.1.3. República Alemana.

El Sistema Político Alemán a diferencia de Inglaterra y de otros estados europeos continentales, dispone además del Parlamento de los Gobiernos locales de los estados federados. Así la segunda cámara federal representa la estructura federal (Bundesrat), compuesta por representantes de los Lander. Mediante este órgano representativo los Lander influyen formal y materialmente en la legislación y administración del Estado Alemán.

La necesidad de aprobación de la legislación federal, se da casi en todos los casos en los que los Lander aplican las leyes federales, regulan su institucionalización y el procedimiento administrativo.

En el proceso legislativo federal participan el Bundestag y el gobierno federal, pero cabe reconocer que el influyente Bundesrat, más que una segunda Cámara funciona como un segundo gobierno y ejerce un poder político significativo sobre los gobiernos de los Lander. Todo sin asumir en lo absoluto responsabilidad parlamentaria.

La concentración de poder en el nivel federal y el peso político del Bundesrat, unido al Estado dominado por el sistema de partidos políticos, ha orillado a que en el interior de los partidos políticos predominen los intereses federales y a que en las elecciones de los Lander la temática federal juegue un papel determinante.

Como observamos la vertebración y organización de los poderes está orientado por el esquema clásico del régimen parlamentario: Presidente de la República, Presidente del Consejo, Parlamento. La Organización Federal del Estado interfiere, con el parlamento y propicia el esquema bicamaral. Así el parlamento, como se anotó anteriormente, lo integran dos cámaras: al Bundestag que representa a la Federación (diputados electos en proporción a la población) y el Bundesrat, que representa a los Estados. Se trata de una federación desigual, según la dimensión de cada Land, tendrá un número de representantes de 3 a 5. Los representantes de cada Land votan en bloque. Las dos cámaras no son iguales, el Bundesrat no participa en la investidura del Canciller Alemán, ni puede derribar al gobierno; solo posee el derecho de veto en materia legislativa; el Bundestag puede no hacer caso del veto. (Si el veto formulado por el Bundesrat es por dos tercios, se necesitará la misma

mayoría en el Bundestag).

El Presidente Federal (Presidente de la República) es electo por una asamblea especial, integrada en una mitad por los miembros del Bundestag y la otra mitad por miembros electos proporcionalmente por las asambleas de los Lander, se prescindió de la elección directa del presidente, tal como lo exigía la Constitución de Weimar. Actualmente el presidente no tiene derecho a legislar por decreto, ni a revocar el gabinete ministerial cuando posee la confianza de las dos cámaras.

El gobierno es asegurado por el Canciller y los ministros, el procedimiento para nombrar Canciller, son un tanto complicados. El Presidente Federal designa un candidato que debe obtener la mayoría absoluta de los integrantes del Bundestag; si no obtiene dicha mayoría, el Bundestag puede elegir por sí mismo un Canciller sin la intervención del Presidente Federal, pero debe ser por mayoría absoluta en un plazo de quince días; si no lo elige, el Presidente Federal puede o bien nombrar a uno de los que hayan obtenido la mayoría relativa o bien disolver el Bundestag. Una vez investido el Canciller escoge a sus ministros y tiene el derecho a destituirlos.

A continuación, señalaré algunos de los rasgos más significativos del parlamentarismo alemán. Quizá el más original de la llamada Constitución de Bonn, es la forma en la que se pone en juego la responsabilidad política de los ministros. Se procuró evitar el fenómeno que propició la caída del régimen de Weimar; (la aplicación de la teoría de que los extremos se tocan: La extrema derecha y comunistas) que otorga una mayoría negativa, con posibilidades de derribar a todos los gobiernos, pero incapaz de sostener a uno solo. Para evitarlo se implantó un sistema: el Bundestag sólo puede derribar al Canciller. Si éste plantea por sí mismo la moción de confianza y no logra la mayoría absoluta de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal a petición expresa del Canciller, puede disolver el Bundestag en un término de tres semanas; pero es suficiente que el Bundestag nombre al sucesor del Canciller para que la disolución no sea viable.

El sistema prevee una dosis considerable de poder a favor del Canciller, que excede notoriamente al indicado en la noción clásica del régimen parlamentario y que puede llegar a ser peligroso. Sí, formulada la cuestión de confianza, el canciller no obtiene la mayoría y no solicita la disolución, y sí, a su vez, el Bundestag rechaza la continuación de los proyectos urgentes del gobierno, el Presidente Federal, a petición del Gobierno aprobada por el Bundesrat, declara el estado de necesidad legislativa para los proyectos urgentes; si el Bundestag los rechaza de nuevo en el plazo

de un mes, es suficiente un voto del Bundesrat para convertirlos en leyes.

El Canciller sólo podrá volver a utilizar este procedimiento una vez transcurridos seis meses; posteriormente el Canciller no podrá recurrir a este procedimiento. El resurgimiento del estado de necesidad legislativa, posibilita a un Canciller puesto en minoría por el Bundestag no sólo a permanecer en el poder, sino incluso legislar durante seis meses, si cuenta con el acuerdo del Presidente Federal y del Bundesrat.

Por lo que se refiere a la estructura del parlamento, al igual que la de sus fracciones, obedece a una división de funciones que intenta manejar una amplia y compleja legislación en una cooperación parcial, aunque no carente de tensiones con el Bundesrat. Con esta finalidad existen comisiones especializadas que facilitan el trabajo parlamentario y proporcionan asesoramiento. Las recomendaciones de las comisiones al parlamento en ocasiones adquieren el carácter de decisiones.

Las fracciones parlamentarias poseen una estructura interna semejante a la del parlamento. En paralelo a los diversos grupos oficiales e informales existen otros grupos de trabajo compuestos por los miembros de la misma comisión parlamentaria, que preparan detalladamente las decisiones de la fracción parlamentaria. La división de funciones y competencias entre los grupos de trabajo, así como la de las comisiones parlamentarias, coincide en términos generales con la estructura administrativa del gobierno federal.

Los partidos políticos presentes en el parlamento, es decir, los representantes populares, abordan la labor parlamentaria limitados por las pautas de funcionamientos y por las prerrogativas fácticas de las cúpulas del partido y de la correspondiente fracción parlamentaria.

Este es el contexto en el que se ha consolidado el concepto de democracia de partidos o de estado de partidos. Los partidos que en la constitución germana son reconocidos como copartícipes en la formación política de la voluntad popular, se han convertido en portadores de la misma. Según el Tribunal Constitucional, los partidos políticos, elevados en su rango institucional, forman parte de la estructura constitucional y de la vida política. La democracia caracterizada de esta forma determina la estructura decisoria del parlamento. Según la interpretación clásica del Estado de Partidos, el parlamento se ha convertido en el sitio donde se reúnen los dirigentes de los partidos para dar constancia de decisiones tomadas en otro lugar. Sí se incluye esta consideración del poder real de decisión de las fracciones y su hegemonía, en consecuencia es factible hablar con solidez de un Estado de Partidos en el que las cuestiones políticas relevantes son sometidas a una indeclinable disciplina parlamentaria.

La recurrente diferenciación entre disciplina de la fracción parlamentaria y la coerción ejercida por la misma es más bien formal. La presidencia de la fracción parlamentaria, ocupada a menudo por la misma persona que dirige los destinos políticos del partido tiene cada vez mayor peso y hay que rendirle cuentas sobre las opiniones que disienten de las decisiones mayoritarias vitales para la fracción y el partido.

La democracia de partidos alemanes se expresa en la configuración del Gobierno Federal, compuesto por el Canciller y los ministros, pero también en la práctica por los secretarios de estado parlamentarios.

Por último, la amplitud y complejidad de la labor legislativa ha llevado a esta a convertirse en coto reservado del gobierno, apoyado desde luego por una amplia, especializada y bien informada administración. El derecho fáctico y legal de iniciativa de los proyectos legislativos es casi propiedad de los ministerios y de los grupos de presión, es en este momento donde ubicamos la influencia de los grupos de presión, en ocasiones llegan más lejos que las comisiones parlamentarias, sometidas esta al escrutinio público, no así los primeros.

3.1.4. República Italiana

En los regímenes parlamentarios no mayoritarios como el italiano, el gobierno carece en el parlamento una mayoría estable y consistente, en virtud de que este tipo de gobiernos, son producto de alianzas y compromisos en ocasiones frágiles ante los embates de la oposición parlamentaria. Así de esta forma están expuestos frecuentemente al voto de censura. Los regímenes no mayoritarios corresponden a un multipartidismo no atenuado por las alianzas o las bipolarizaciones ideológicas. Francia de las III y IV República, Alemania de Weimar y la actual Italia quedan en el contexto de esta taxonomía.

La constitución Italiana de 1948, no ofrece originalidades respecto al esquema clásico parlamentario de Westminster. El parlamento se integra por dos cámaras: Cámara de Diputados (630) y el Senado (315) ambos poseen idénticos poderes, tanto en materia legislativa como en las relaciones con el Gobierno, cualquiera de las dos cámaras puede hacer dimitir al gobierno.

Los integrantes de las cámaras son electos por medio del sufragio universal, libre, directo y secreto. En relación a su sistema electoral, la elección de los diputados, la realizan con escrutinio de lista y representación proporcional, se elige un diputado por cada 80 mil habitantes. Para el Senado, el escrutinio es uninominal y se elige un senador por cada 200 mil habitantes, cada región tiene un mínimo de 7 senadores, lo cual permite

beneficiar a las regiones pequeñas, salvo Aosta (1) Y Molise (2), para ser electo un candidato deberá obtener el 65% de la votación, en caso contrario, se recurre al sistema proporcional en el contexto de la región. Para diputado se requieren 21 años y para miembros del Senado es necesario tener 25 años.

El Jefe de Estado es el Presidente de la República, quién es electo por el parlamento para un ejercicio constitucional de siete años, por las dos cámaras reunidas, a las que se adicionan tres delegados de cada región, electos en los consejos regionales; el proceso electivo requiere de la mayoría de dos tercios en las tres primeras vueltas; en caso de una cuarta vuelta es suficientemente la mayoría absoluta $50\% + 1$. El Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo y los ministros; éstos deberán presentarse a las cámaras para obtener su aprobación en un plazo de diez días.

A diferencia de otros regímenes parlamentarios, no existen reglas restrictivas para exigir responsabilidad política del gobierno o de uno de sus ministros, quizá la única regla de procedimiento consiste en que la moción de censura deberá ser firmada por una décima parte de los miembros de la cámara, (63 o 31 legisladores según la cámara de procedencia) e iniciará su discusión hasta después de tres días posteriores a los de su presentación. A su vez, el Presidente de la República podrá declarar la disolución de una u otra de las dos cámaras.

El régimen italiano dentro de su vistosa originalidad aporta dos rasgos distintivos, el primero consiste en incorporar elementos de la democracia semidirecta (iniciativa popular y referéndum) y en segundo término, el poder legislativo reconocido a las comisiones legislativas de las Asambleas. El artículo 71 de la constitución italiana, prevé la posibilidad popular de presentar iniciativas de ley, mediante la presentación de un proyecto redactado en forma articulada y firmado por cuando menos 50 mil electores. Por otra parte, una ley puede ser derogada total o parcialmente, mediante referéndum si lo solicitan 500 mil ciudadanos como mínimo o cinco consejos regionales, exceptuando el presupuesto, leyes fiscales, la amnistía, remisiones de las penas, la ratificación de los tratados internacionales; para que la ley sea derogada, precisa de la participación de la mayoría de los ciudadanos en la votación (referéndum) y que la propuesta derogativa obtenga la mayoría de los votos.

Por otra parte, las comisiones permanentes de la asamblea por cierto integrada proporcionalmente, según la importancia de los grupos parlamentarios, pueden adoptar un proyecto de ley sin debate en la Cámara constituida en sesión plenaria, a menos que una décima parte de los diputados o una quinta parte de los integrantes de la comisión reclamen la celebración de dicho debate. Sin embargo, este procedimiento no es aplicable en materia constitucional y electoral, los

referentes a la delegación legislativa, la adopción del presupuesto o de los balances (poder de control) y a la ratificación de tratados internacionales.

En cuanto el sistema de partidos políticos italiano es numeroso y diverso en cuanto a expresiones ideológicas, existe; un partido comunista con un larga tradición y profundas raíces en la sociedad; cuatro partidos socialistas originados por desprendimientos del comunista; la democracia cristiana desde 1915; dos partidos de centro liberales y republicanos; un partido neofascista (movimiento social italiano); un partido monárquico y varios grupos pequeños que difícilmente alcanzarían la categoría de partidos políticos.

En este arcoiris político-ideológico, existen dos grandes fuerzas, la Democracia Cristiana vinculada a la iglesia, apuntalada por las organizaciones campesinas y los sindicatos obreros cristianos, sostenida por grupos patronales, aparece como partido dominante. Sin embargo, la heterogeneidad provoca conflictos internos.

La otra gran fuerza es el Partido Comunista Italiano el de mayores dimensiones en el mundo occidental y más abierto desde el punto de vista de la discusión interna y pluralidad de ideas transformadoras de una sociedad capitalista a una socialista, a través de la vía democrática para establecer una sociedad igualitaria y justa: socialista.

Con lo anterior, queda demostrada la diversidad de factores concurrentes en la vida política italiana, heterogeneidad social, diversidad de la cultura política; procesos históricos-políticos poco favorables a la auténtica integración (Sur vs. Norte); hegemonía del electorado de izquierda por el partido comunista; hegemonía de un electorado moderado en la democracia cristiana, son factores que contribuyen en la realidad a perfilar un sistema de partidos definido como bipartidismo imperfecto y como multipartidismo polarizado. Características complementarias:

- a. La fragmentación de la cultura política produce un elevado número de partidos y adicionalmente propicia el incremento de corrientes políticas;
- b. La polarización sin auténtica posibilidad de alternancia, en virtud del pacto de exclusión margina al partido comunista italiano, que de todas formas no obtiene la mayoría parlamentaria, ni juntándose con las otras fuerzas de izquierda.
- c. El dominio de la democracia cristiana del escenario político italiano,

Italia no ha sido ajena a la crisis de los partidos políticos, las causas son complejas pero generalmente se identifican con el funcionamiento de los partidos y las relaciones entre ellos mismos.

Para finalizar, más que una simple elección entre programas y métodos de gobierno, las elecciones han sido expresión de inquietudes y descontentos. Fenómenos sociológicos significativos como; la dispersión del voto, el aumento del abstencionismo y de votos nulos y blancos y para finalizar, la fórmula política actual de alianzas democracia cristiana, partido socialista y tres partidos laicos, (Partido Republicano Italiano, Partido Liberal Italiano, Partido Socialista Democrático Italiano) posibilidad viable, pero sujeta a modificaciones posteriores que alteren la correlación de fuerza entre los actores políticos.

3.1.5. La V República Francesa.

Francia constituye actualmente un sistema semipresidencial, que se explica históricamente por lo acontecido en la III y la IV República, sobre todo por la figura señera de Charles de Gaulle, quién decía, “los continuos cambios de gabinete de las Repúblicas anteriores obligaban a poner la autoridad del Estado al servicio de una presidencia fuerte”.

Los sucesores de De Gaulle, Georges Pompidou, 1969-1974; Valery Giscard di Estaing, 1974-1981; Francois Mitterrand, 1981-1984; y Jacques Chirac 1994 a la fecha, se sumaron a la opinión expresada por el héroe francés de la II Guerra Mundial y lo plasmado en la Constitución de 1958, que otorga al Presidente de la República un gran poder de gobierno, este fue ampliado por una interpretación constitucional que se alineaba con la postura gaullista. La consecuencia práctica, es que actualmente la Presidencia de la República en el sistema francés se ubica en posición predominante a costa de las competencias constitucionales y fácticas del Primer Ministro y del Parlamento.

Dejando de lado los periodos de la cohabitación, en los cuales el Presidente de la República, no cuenta con una mayoría de su partido de origen en la Asamblea Nacional, de tal forma que Presidente y Primer Ministro pertenecen a partidos políticos diferentes. El Presidente de la República, es electo en votación ciudadana directa, en un sistema electoral a dos vueltas por siete años, circunstancia que posibilita establecer las líneas torales de la política interior, exterior y económica de la Nación.

Entre sus diversas competencias, tiene una de especial relevancia; nombrar y destituir al Primer Ministro, pero antes deberá sopesar y analizar cuidadosamente las correlaciones numéricas y de fuerza entre los grupos

parlamentarios al interior de la Asamblea Nacional, así como el nombramiento y destitución de los miembros del gabinete a petición expresa del Primer Ministro.

En el contexto de su competencia el Presidente de la República ejerce, además del derecho a dirigirse al parlamento y nombrar a tres miembros del Consejo Constitucional; (integrado por nueve miembros que duran en el cargo nueve años, sin derecho a reelección, cabe destacar que al Presidente del Consejo Constitucional es nombrado por el Presidente de la República, todos los expresidentes de la República, forman parte del mismo de por vida), del derecho de someter a revisión las leyes emanadas del parlamento o alguno de sus artículos específicos; así como solicitar su casación constitucional por conducto del Consejo Constitucional.

También dispone de las facultades constitucionales para disolver la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y los Presidentes de la Cámara Popular y del Senado, y para ejercer poderes plenipotenciarios de emergencia en casos de estados de excepción. El derecho a disolver la Asamblea Nacional se vincula al papel de árbitro. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, la capacidad de mediación deba propender a garantizar el funcionamiento normal de los poderes, la permanencia y consolidación del Estado Galo.

Al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, le compete delinear y conducir la política exterior y de defensa nacional, en la que dispone de un predominio muy amplio, así como la reserva de dominio, transferido por Decreto del Consejo de Ministros en 1964, por el cual el Jefe del Estado decide sobre el uso armamento nuclear. (Es comandante Supremo de las Fuerzas Armadas).

El Presidente tiene una amplia gama de posibilidades de influir e intervenir en la política. A excepción de los periodos de cohabitación, en los que el gobierno asume plenamente sus competencias constitucionales para dirigir la política interior, al tiempo que la Presidencia de la República ejerce las atribuciones constitucionales en política exterior y seguridad nacional, mientras el Primer Ministro y el Gabinete dirigen los asuntos gubernamentales, siguiendo las líneas de trabajo, indicadas por el Presidente de la República. De esta forma la colaboración institucional, produce la convergencia de un ejecutivo dual (Jefe de Estado-Jefe de Gobierno) que plantea una absoluta disposición a asumir compromisos de estado. Por que en cierta medida las acciones del Presidente requieren del apoyo del Primer Ministro.

El papel del Primer Ministro en el sistema semipresidencial francés puede catalogarse como indeterminado. Por una parte es nombrado por el Presidente y por otro lado puede destituirle, así como a los restantes miembros

del gabinete, si la Asamblea Nacional le expresa mayoritaria mente su desconfianza mediante una moción de censura. El Primer Ministro conduce las actividades de gobierno, procura la ejecución de las leyes con la colaboración del aparato administrativo y nombra los altos cargos civiles y militares.

A lo anterior, se adicionan las facultades del Primer Ministro frente al Parlamento: posee derecho de iniciativa legislativa y al igual que el Presidente de la República, envía leyes al Consejo Constitucional para verificar la constitucionalidad de las mismas. Por otra parte el Presidente determina las líneas fundamentales de la política, de tal forma que sólo en los periodos de cohabitación el sistema semipresidencial asume los verdaderos matices parlamentarios. En otros tiempos el Primer Ministro ocupa una posición subordinada, misma que se manifiesta, sobre todo con los miembros del gabinete, que se convierten en subordinados del Presidente y con el Consejo de Ministros conducido por el Presidente de la República.

El análisis del régimen francés, no puede soslayar la ubicación de privilegio de la burocracia en la política y en el Sector Público. De hecho se le tiene como la más fuerte y consolidada en el hemisferio occidental. Su fuerza radica en la debilidad de los partidos políticos y los grupos de presión, pero el hecho a destacar consiste en que la mayoría de sus miembros son egresados de las grandes escuelas y los grandes cuerpos, burocráticos en este sentido la Escuela Nacional de Administración y la Escuela Politécnica, respectivamente son los centros de formación por excelencia de los cuerpos técnicos y administrativos. La cooptación de la élite técnico-administrativa genera posibilidades de influencia y padrino para la posterior colocación de los egresados en la Administración Pública.

El parlamento ocupa un lugar limitado en el sistema semipresidencial francés. El parlamento se integra por dos cámaras:

- La Asamblea Nacional, elegida por sufragio directo en un sistema electoral mayoritario a dos vueltas. Con 577 curules, de los cuales 22 se reservan a los territorios de ultramar: y
- Un senado de elección directa, con 321 escaños, 14 corresponden a distritos ultramarinos y 12 a franceses residentes en el extranjero.

Los proyectos de ley son puestos a disposición de la Presidencia de cualquiera de las dos cámaras por el Consejo de Ministros previa consulta al Consejo de Estado, en funciones de órgano de asesoramiento jurídico nombrado

por el Presidente de la República. Las competencias están disimétricamente distribuidas, pues la Asamblea Nacional pronuncia la última decisión sobre las leyes que correspondan al parlamento. Ambas cámaras están limitadas frente al ejecutivo en su libertad legislativa, debido a que la actividad legislativa del parlamento francés se circunscribe constitucionalmente a ámbitos específicos, mientras que las demás son reguladas por el gobierno a través de decretos.

Para concluir, resulta necesario hacer referencia a las fuerzas políticas actuantes en el escenario francés. Francia es históricamente uno de los primeros estados democráticos de derecho donde la participación ciudadana se ha inducido a un proceso de tipo asociativo entre los mismos, lo que ha propiciado la formación de asociaciones y grupos al principio, así como sindicatos y partidos políticos en una fase posterior. Aunque generalmente este hecho posibilitó el funcionamiento del sistema, el resultado distó mucho del esquema ideal, en el cual las fuerzas políticas son los conductos entre el ciudadano y las instituciones políticas.

A favor de este hecho puede enunciarse, que es suficiente para impedir, a diferencia de otros países de democracia representativa, que otro tipo de organizaciones intenten apoderarse del papel de líderes de la nación, como el ejército, organizaciones sociales, grupos de presión, etc. Así, los partidos políticos han posibilitado la consolidación del sistema democrático francés.

Anotaré algunos aspectos negativos, que no han aportado estabilidad al sistema político:

- Los partidos aglutinan tendencias y grupos de opinión, lo que no ha propiciado la unidad de acción, por lo cual de una u otra forma ha permitido la presencia de tendencias ideológicas, siempre presentes en el periplo de vida de estas organizaciones;
- La forma de derrotar los aspectos de dispersión ha sido la exaltación de líderes con personalidad y amplia trayectoria política, tanto en los partidos, como en la vida sociopolítica, lo que ha propiciado el personalismo en los representantes de los partidos;
- Los partidos han estado confrontados excesivamente en el plano ideológico, lo que originó el surgimiento de élites y el fracaso de las organizaciones de masas, aunque algunos partidos sean la excepción, los de la izquierda marxista y la más conservadora derecha.

Lo anterior fomentó en la III y IV Repúblicas, la debilidad de las

fuerzas políticas, que incluso en el terreno ideológico y de los intereses de clase social, generó un cúmulo de fuerzas políticas que peleaban el mismo electorado potencial, logrando incluso representación parlamentaria.

En la actual V República el escenario político cambia, se impulsa la reunificación de las fuerzas políticas que se mueven en el mismo plano ideológico, en razón del establecimiento de un sistema electoral mayoritario a dos vueltas, lo que permitió el multipartidismo, invocando la efectividad del agrupamiento de los partidos afines en la segunda vuelta electoral, y como resultado inmediato la formación de grandes partidos políticos.

El actual régimen político en el artículo 4º Constitucional, institucionaliza los partidos políticos, lo cual era propio de los estados totalitarios, bien de carácter fascista o del constitucionalismo soviético. La implantación del artículo cuarto, así como la existencia del sistema electoral mayoritario, en especial el método de elección del Jefe de Estado, han concitado el reagrupamiento de las fuerzas políticas y sus respectivas tendencias ideológicas, que preconizan y defienden una concepción global de la sociedad idéntica, como opción para obtener la victoria a costillas del otro gran bloque político del escenario electoral de Francia. Actualmente es poco probable, que un solo partido político pueda capturar la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales; así las diversas fuerzas políticas se ven en la necesidad supervivencial de unir fuerzas, formando alianzas para enfrentar la segunda vuelta, con la intención de que un representante de su concepción global de la sociedad alcance la Presidencia de la República.

El esquema puede ser válido, pero sin llegar a una simplificación esclerotizada, como dice Maurice Duverger, “es difícil clasificar los partidos políticos franceses desde la carga valorativa de los términos derecha e izquierda”, es preferible acogerse a una distinción sencilla y práctica, así podemos decir partidos conservadores y liberales, y por otra parte, los partidos del campo socialista, aunque esta clasificación produzca una amplia gama de fuerzas fluctuantes entre uno y otro bando.

En 1981 a raíz del triunfo socialista en las elecciones presidenciales con Francois Mitterrand y posteriormente en las encaminadas a la elección del parlamento, se inició una revisión del sistema electoral para suprimir el sistema mayoritario e implantar el sistema la representación proporcional. El resultado de la adopción de ese sistema electoral, fue la modificación drástica del mapa electoral y no por que eso haya permitido recientemente la victoria del centroderecha en Francia, que consiguió la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional en perjuicio de la izquierda, lo que indica A. Menouni, “no significa, sino la estabilidad de un régimen político que permite la alternancia

en el poder de las grandes opciones; por el contrario, el cambio del sistema electoral defendido por la izquierda francesa significó el resurgimiento como fuerza electoral de sectores ideológicos marginados desde el fin de la IV República, destaca el incremento de la fuerza política de la extrema derecha, conocido como fenómeno Le Pen.

La impresionante irrupción del Frente Nacional que aglutina a los partidos y grupos de derecha, es difícil que se hubiese dado en el sistema electoral mayoritario. Sin embargo, fue un factor desestabilizador, no tanto por la ideología neo-fascista que lo nutre, sino por que a futuro, en caso de que ninguna de las grandes fuerzas políticas, logre la mayoría absoluta; izquierda y centro derecha, sobre todo esta última intente un acuerdo con Le Pen (extrema derecha).

En la actualidad el retorno al sistema mayoritario a dos vueltas, podría significar un alto al progreso de la extrema derecha, al menos en cuanto al número de legisladores. Ya que el número de votantes, militantes, adherentes y simpatizantes va en aumento, la extrema derecha ha conseguido importantes triunfos en el ámbito municipal. Esto último da cuenta del grado de aceptación y penetración en la Francia profunda, conservadora y nacionalista.

En la V República los partidos políticos han desempeñado un papel importante, como factor de estabilización del sistema, en comparación con lo acontecido en épocas pretéritas, debido a como lo dice Jean Charlot, “a la identificación existente en el país entre ciudadanos y partidos políticos, que identifican estos con el funcionamiento del sistema político”, lo que se ha notado especialmente al cohabitar un Presidente de la República socialista con un Gobierno de centroderecha.

3.1.6. Japón.

El Sistema Político Japonés entra en la clasificación de las monarquías parlamentarias, en ella el Emperador cumple una función meramente simbólica. Sin embargo, sus instituciones políticas son absolutamente occidentales aderezadas por normas propias a la idiosincrasia nipona. De acuerdo a la Constitución Japonesa, que fue prácticamente elaborada por Estados Unidos de América a la conclusión y derrota del Imperio japonés en la Segunda Guerra Mundial. El sistema político consta de un Parlamento Bicameral (Dieta), que elabora por consenso los proyectos de ley del ejecutivo y de una burocracia tradicionalista.

La Cámara Alta (Cámara de Consejeros), no es una representación nobiliaria, ni de representación territorial, tiene el derecho de veto sobre las

leyes que constitucionalmente requieren su aprobación, (en esta facultad no entran las leyes presupuestales, ni los tratados internacionales). El veto puede superarse por el voto de las dos terceras partes de la Cámara Baja. Cabe destacar, en beneficio de la democracia nipona que cada vez son más los ciudadanos de ese país que ven en su Constitución una profusión de fe democrática, de una forma de participación en los asuntos públicos, que en la teoría no corresponde a la realidad: la presencia de una poderosa tríada de influencia integrada por los políticos, la burocracia ministerial y los grupos económicos.

El Primer Ministro es electo por el Parlamento, ocupa una influyente posición en el seno del gobierno, aunque limitada por las poderosísimas facciones de los partidos políticos; sobre todo en el caso del partido en el poder. El Primer Ministro nombra y destituye a los ministros, por lo que la integración del Gabinete ministerial, que colectivamente es responsable ante el parlamento, refleja el poder de cada facción del partido gubernamental. Así mismo, esta en su poder la posibilidad de disolución de la Cámara Baja. Esta facultad ha sido empleada por casi todos los jefes de gobierno, para lograr el respaldo plebiscitario con el objeto de debilitar a los partidos de oposición y a la los detractores internos en el partido. Esto contrasta con la aparente cultura del consenso que campea en la Cámara Baja en la que de manera informal se intenta construir compromisos con la oposición y se intenta evitar las luchas electorales.

Atendiendo a una taxonomía de los sistemas políticos en modelos competitivos, (los conflictos políticos son racionalizados por las elecciones y las mayorías) y modelos concertados (los conflictos se superan por el consenso), la realidad japonesa está más cercana a la segunda variante.

Respecto a los partidos políticos estos denotan dos características básicas:

- a. Más que partidos políticos en la extensión del concepto, se trata de coaliciones, de alianzas de grupos de presión carentes de un programa o proyecto de nación viable; y
- b. Cada partido político japonés hacia su interior está integrado de facciones rivales entre sí.

En consecuencia la estabilidad y permanencia del Primer Ministro es rehén del faccionismo, más incluso que del apoyo de su propia facción. Abundando en el tema; el político más reconocido, influyente y destacado en ese momento o coyuntura política del grupo con mayor poder dentro del partido

será el aspirante más serio al cargo de Jefe de Gobierno, para cuyo mandato necesariamente deberá aglutinar a los jefes más representativos del partido.

Todos los primeros ministros del Partido Liberal Democrático (PLD) de corte conservador, que ejerció el poder de 1955 a 1993 (38 años), reunieron a su alrededor a los jefes de las facciones para contar con un verdadero apoyo, sin el cual, no hubiesen podido acceder al poder, ni mucho menos gobernar.

Un elemento fundamental para entender la permanencia tan prolongada del Partido Liberal Democrático en el poder, ha sido su convocatoria para reunir a los hombres e intereses económicos más relevantes del Japón de la posguerra, poniendo de manifiesto el estrecho vínculo entre las grandes empresas y las asociaciones de empresarios con los líderes políticos responsables de la toma de decisiones. Esta conexión propició una aguda expresión popular que denota el carácter dominante del empresariado nipón; "Japón S. L." Otro hecho a considerar, consiste en la procedencia u origen de los dirigentes del partido cuyas raíces se hunden en la elite funcional, lo que de alguna manera permite comprender sus nexos con la burocracia gubernamental y el Partido Liberal Democrático. La interrelación enunciada pudo ser un elemento coadyuvante en 1993 (resistencia pasiva de la burocracia gubernamental a un gobierno de oposición) para reducir a ocho meses el ejercicio del gobierno, dirigido por una coalición de ocho partidos pequeños, misma que encabezada por el Primer Ministro Hosokawa, exactamente el mismo tiempo duro otro gobierno de coalición liberado por el Ministro Hata en 1994.

La efímera vida de los gobiernos producida por coaliciones, tuvo repercusiones en el paulatino retorno del Partido Liberal Democrático al poder. Así, ocurrió en el proceso político electoral efectuado para integrar la Cámara Baja en 1996, en esta contienda el PLD apenas obtuvo una precaria mayoría. Fue en septiembre de 1997, que gracias a la definición de varios diputados miembros del opositor Nuevo Partido Progresista, fue como logró reunir la mayoría absoluta parlamentaria, lo que le permitió una gobernabilidad estable y consistente.

En la elección intermedia de julio de 1998 a la Cámara Baja, el Partido Liberal Democrático perdió diputados, lo que propició un cambio de equipo gubernamental bajo el auspicio del mismo partido gobernante. A pesar de este descalabro el PLD, logró sostenerse como partido mayoritario de acuerdo a las leyes del nuevo sistema electoral de 1994.

El sistema electoral es mixto, es decir establece la elección de representantes por el principio de mayoría relativa (300) en circunscripciones uninominales y se eligen a 200 representantes según el principio de representación proporcional a través de listas cerradas divididas en regiones.

Con este sistema de predominante mayoritario, se procuró una prudente transformación del escenario político, en específico de las viejas estructuras creadas por el PLD. La irrupción de un sistema de partidos dominado por dos partidos con auténtica vocación de poder, intentó facilitar el cambio de gobierno y evitar la corrupción. El proyecto ético-político terminó arruinado, pues el PLD impuso la propuesta de predominio del sistema mayoritario, siendo en ese momento el único partido con la estructura territorial con capacidad de presentar candidatos en todos los distritos.

La propuesta evitó la destrucción de las dos estructuras sobre las que se fundamenta el éxito de una candidatura en Japón: La personalidad de un político del partido y la obtención de donaciones económicas considerables para una campaña política.

La división de las listas en once distritos regionales sostuvo la tercera estructura indispensable para la victoria de una candidatura: un baluarte o líder local a partir del cual organizar el llamado “cultivo electoral”, es decir, la orientación, inducción o compra del voto en consecuencia, el nuevo sistema electoral, no logro derruir las tres estructuras ni tampoco establecer un sistema bipartidista, el 40% de los representantes en la cámara baja fueron asignados mediante el sistema proporcional (con un límite mínimo del 3%). A lo anterior, se adicione el rechazo ciudadano a un sistema electoral, al cual no estaban habituados y a la aceptación del sistema conocido.

Para la mentalidad japonesa, les resultaba inconcebible que un candidato, no hubiese obtenido la curul por medio de la elección directa en su distrito uninominal, y lograse ingresar a la cámara baja por conducto de una lista regional, soslayando de esa forma la voluntad de los ciudadanos de su circunscripción.

Además del Partido Liberal Demócrata existen, otras formaciones políticas, como el Partido Democrático de Japón (PDJ), fundado en 1996, por desprendimientos de cuadros militantes de otros partidos y grupos, sobre todo del Partido Social Demócrata. El surgimiento de esta (PDJ) nueva fuerza política, significa una nueva opción y constituye el principal partido opositor. Por otra parte el Partido Comunista del Japón, de orientación dogmática, ha conservado durante muchos años su influencia como partido opositor. Cabe mencionar, a un partido, denominado Komeito que preconiza una democracia budista y cuenta con el apoyo de la secta Soka Gakkai, esta fuerza política, ha perdido casi su calidad de partido opositor, de idéntica manera acontece con el Partido Social Demócrata (PSD), denominado hasta 1996 Partido Socialista.

Lo anterior, sirve para ejemplificar que en los ámbitos de la política y la burocracia en las sociedades postconfucianas permanecen sujetas al papel tradicional de fuertes estructuras burocráticas que proporcionan información,

impulsan proyectos de ley y las aplican sin responsabilidad política. Lo distintivo del caso nipón, consiste en que el gobierno y la burocracia ministerial alientan un proceso político en el cual los altos funcionarios toman la iniciativa en mayor grado e intensidad que en ningún otro sistema político.

Es claro, que sería exagerado afirmar que la burocracia ministerial ordena el gobierno, pero se puede postular que por concepción tradicional ha ejercido un papel preponderante y determina algunas áreas de la política. La cuestión de su injerencia en los procesos políticos, sólo puede ser respondida en todo el contexto antropológico, cultural e histórico del Japón.

En cualquier escenario, es primordial la relación entre la clase política y los funcionarios gubernamentales. Es la élite burocrática que en las costumbres y tradiciones de los funcionarios-samuráis, se sienten comprometidos por un espíritu de servicio en los principales ministerios como el de Economía, Hacienda y Asuntos Exteriores. Este reducido grupo integrado por las élites burocráticas y empresarial, explica el hecho de que los altos burócratas y los líderes políticos y económicos se instruyen, forman y reclutan/cooptan en las universidades más prestigiosas del Japón localizadas en Tokio, Kioto y Sendai.

La poderosa tría da mencionada al principio del análisis concreto del Japón, integrada por el pacto no escrito entre la política, la burocracia y la economía, se sustenta en un sistema de altos estudios universitarios que educa, instruye e ideologiza a las élites de entre las que se recluta o coopta a los sostenedores del statu quo japonés.

3.1.7 Estados Unidos de América.

Mientras los sistemas parlamentarios donde los gobiernos emanan de los parlamentos y para su subsistencia dependen de la confianza parlamentaria (no existe división de poderes, sólo división del trabajo). En los Sistemas Presidenciales los poderes, Ejecutivo y Legislativo son instituciones separadas e independientes, que sólo se comunican por canales perfectamente definidos en las disposiciones constitucionales. De esta forma en Estados Unidos tanto el Congreso como el Presidente (electo por electores a su vez votados por el pueblo) son electos mediante votación popular directa, libre y secreta. Por lo que ambos órganos constitucionales de poder disfrutan de una legitimidad propia y de rango equivalente. A lo anterior, se adiciona la independencia del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, que decide sobre la constitucionalidad de las leyes, de los actos de autoridad emitidos por los otros poderes del Estado y por la salvaguarda de los derechos individuales de los gobernados, de esta forma se comprende plenamente espíritu de la

división de poderes imperante en Estados Unidos, pero también la limitación funcional y constitucional que cada uno de los tres poderes estatales debe considerar, para respetar la estructura federal del Estado.

En el sistema de división y limitación de poderes, el ejercicio del poder legislativo corresponde al Congreso, que en el sistema presidencial, puede verse influido por el titular del ejecutivo mediante el veto suspensivo contra leyes emanadas del mismo. El veto del Presidente solo puede ser superado por mayoría de dos tercios en ambas Cámaras del Congreso. A lo anterior, se suma el veto de bolsillo, a través del cual el presidente al final de un periodo legislativo, puede guardarse en el bolsillo una ley en lugar de firmarla. En el marco del diálogo entre poderes, el Presidente informe sobre el estado que guardan los asuntos de la Unión Americana, puede presentar al Congreso medidas políticas, administrativas, económicas, sociales, etc. Con el propósito de recibir asesoramiento.

El poder legislativo posee instancias de importancia relevante, como los Comités Parlamentarios, el Congreso ejerce una soberanía presupuestaria casi ilimitada; de un considerable de derecho de control legislativo y presupuestario y de la capacidad de crear instancias independientes para determinadas funciones legislativas y por último, a través del **impeachment**, el Congreso puede destituirle por delitos, como alta traición; corrupción; u otros crímenes graves, así como ofensas a la investidura del Presidente, al Vicepresidente, a un ministro o a un miembro del gobierno nombrado por el Presidente.

La Cámara de Representantes puede formular acusaciones, mismas que para proceder deben aprobarse por mayoría absoluta de sus miembros. El Senado, posteriormente actúa como tribunal, mismo que deberá resolver por mayoría calificada (dos tercios). En la acusación contra el Presidente corresponde presidir el citado tribunal al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El poder ejecutivo reside únicamente en el Presidente, quien reúne en su persona las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Sin embargo, en su calidad de Jefe de Gobierno (electo para un periodo de cuatro años) tiene la facultad constitucional de nombrar a los responsables de los Departamentos y Secretarías de Estado, así como a los titulares de las diversas Agencias Ejecutivas. Cabe mencionar, el Presidente enfrenta limitaciones en algunas de sus competencias, ciertamente nombra a los embajadores, cónsules, miembros prominentes del Ejecutivo, como es el caso del Procurador General y a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, pero en estas situaciones el Senado ejerce el derecho de consulta y aprobación subsecuente.

En conjunto, el titular del ejecutivo es, y no sólo por sus competencias en política exterior y de seguridad el hombre más poderoso del sistema

político estadounidense, pero sometido a la división y limitación de poderes en el ejercicio del poder ejecutivo. El núcleo del sistema presidencial consiste, en que los tres poderes están claramente separados, sin el predominio de ninguno de ellos y por otro lado, se limitan recíprocamente de forma que se ven compelidos a la colaboración institucional.

Los principios constitucionales y las singulares características del sistema de peso y contrapeso por los que el Senado y la Cámara de Representantes se enfrentan al Presidente como socio y oponente pueden llegar a interrelacionarse de tal forma y compararse con el sistema parlamentario. (Ver, cuadro de características del régimen presidencial y régimen parlamentario).

El cuadro destaca que ni la persona, ni la política del Jefe de Gobierno reciben en principio el apoyo de la mayoría del parlamento, como es el caso de los sistemas parlamentarios, sino que el presidente debe trabajar políticamente con un Congreso en el que pueden llegar a predominar otros intereses y mayoría de otro partido diferente al del Presidente. Al margen de las decisiones políticas personales no existe disciplina parlamentaria de partido. En E.U. no existen realmente grupos parlamentarios organizados por los partidos políticos, en otras palabras, no existen organizaciones locales o regionales del partido que permitan el control de los representantes o senadores al interior del Congreso, se mueven con absoluta libertad y de acuerdo a intereses focalizados e individuales del legislador.

La dificultad para entender la complejidad del sistema político de Estados Unidos, deriva de la aplicación tajante de la Teoría de División y Limitación de Poderes, que puede observarse en las estructuras ejecutivas y administrativas, así como en las comisiones del Congreso. Para comprender lo anterior, resulta necesario hacer una breve semblanza histórica y evolutiva de las comisiones en la Cámara de Representantes.

El cargo más importante en la Cámara de Representantes es el Speaker, que normalmente es nombrado por el partido mayoritario, es un cargo especializado, esto es, cada grupo parlamentario conservará el mismo candidato mientras conserve la mayoría en la Cámara. En la votación de las candidaturas a Speaker, es un momento en el que excepcionalmente puede darse la disciplina partidista en cada grupo parlamentario. Además de ser un órgano político de la Cámara, ejerce el liderazgo de su grupo parlamentario, en la medida que la disciplina de partido cumple una función de ordenamiento colectivo.

Las comisiones de la Cámara de Representantes se integran por legisladores designados por la Comisión de Procedimiento, está se conforma con los miembros designados por los grupos parlamentarios

de Cámara Baja. Las dos secciones de la comisión negocian la relación cuantitativa mayoría/minoría de cada una de las Comisiones Permanentes, de acuerdo con la proporcionalidad del grupo mayoritario. Integradas las listas de prospectos a formar parte de las Comisiones Permanentes y una vez ratificada por los respectivos grupos parlamentarios, se presentan al Pleno de la Cámara de Representantes para su votación y aprobación en su caso.

La Cámara de Representantes cuenta con veintidós Comisiones Permanente compuestas de nueve a cincuenta y un legisladores. La Presidencia de las diversas comisiones corresponde al partido mayoritario, no son electivas, sino se logran observando el Principio de Decanato. Lo anterior, permite suponer el doble carácter de las comisiones: en permanentes y especializadas. La característica de especialización de ciertas comisiones deriva del hecho de que los miembros de la Cámara de Representantes pertenecerán a la misma Comisión Permanente durante todas las legislaturas a las que hayan sido electos, a no ser que cambien a otra comisión permanente estimada más importante, en la que el representante permanecerá durante su ejercicio parlamentario.

Concordando con lo dicho, es frecuente que un representante pueda reelegirse 3, 4, 5 e incluso en más ocasiones, así su permanencia en las comisiones resulta por mayor tiempo, lo cual posibilita a estos órganos un alto nivel de especialización y compenetración entre su miembros, en materias en las que con el paso del tiempo adquieren altos niveles de especialización, por tanto, las comisiones son órganos de control eficaz de las tareas del Gobierno y del Presidente.

Por lo que respecta al Senado Norteamericano, la estructura y organización de sus comisiones es semejante a la de la Cámara de Representantes. Los miembros integrantes de cada comisión se dividen entre los partidos Republicano y Demócrata, con mayoría operativa del partido dominante en cada legislatura. Los presidentes de las comisiones son miembros del grupo parlamentario mayoritario. El número de miembros de cada partido que corresponden a cada una de las comisiones lo determina, una Comisión de Comisiones, la composición de la misma, la acuerdan los dirigentes parlamentarios de los partidos republicano y demócrata. La Comisión de Comisiones informa a cada grupo parlamentario sobre la proporcionalidad en la integración de las Comisiones Permanentes, así como las presidencias, al igual que en la Cámara de Representantes, se observa estrictamente el Principio del Decanato, siempre y cuando se mantenga la misma correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios en las diversas legislaturas.

La duración del mandato del senador (6 años) y las particularidades de la elección, hacen previsible la reelección, dado que son representantes de

los estados federados (2 por estado), aquellos senadores que son reelectos, casi siempre es en razón de una integración y convergencia de intereses, que en ocasiones también llegan a ser contrapuestos pero a pesar de las vicisitudes políticas su permanencia en el Senado es duradera. De este modo, la estabilidad legislativa de los senadores convierte a la presidencia de las comisiones más importantes en auténticos centros de poder, hasta el punto que en temas de administración pública, el Presidente de E.U. acostumbra a consultar a los presidentes de las comisiones del Senado antes que a los miembros de su Gabinete.

Las comisiones permanentes del Senado son quince, el número de sus miembros va de siete a veinticuatro. En virtud de que sólo son cien senadores, lo habitual es que cada senador esté integrado a dos o tres comisiones, pero sólo podrá presidir una. El reglamento del Senado permanece de una legislatura a otra, caso contrario acontece en la Cámara de Representantes que cada legislatura puede modificarse, atendiendo a la interrelación de fuerzas partidarias en la Cámara Baja.

Como se infiere de lo anterior, la importancia del papel de las comisiones reside en el hecho de sus facultades constitucionales y en atención a los intereses representados en su seno, es por eso que la labor legislativa del Congreso se ha acumulado paulatina y progresivamente en ellas, al interior de las comisiones permanentes y especializadas se discuten y determinan minuciosamente los proyectos de ley y en buena parte las decisiones concretas.

Las comisiones desempeñan gran parte de las atribuciones y competencias del Congreso y las facultades de control. El poder de control se extiende a la actuación del Poder Ejecutivo y puede incluir la instauración de Comisiones Especiales para la investigación de hechos considerados lesivos para el Estado, para sustentar interrogatorios a testigos y solicitar la comparecencia de funcionarios gubernamentales.

Las estructuras administrativas y norteamericano, comprende tres ramas; ejecutivas del sistema;

- a. Oficina Ejecutiva del Presidente, comprende la oficina de Gestión y Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, la Oficina para Política Científica y Tecnológica; el Consejo de Seguridad Nacional; el Consejo de Aeronáutica y del Espacio.
- b. Se cuenta también con agencias independientes como: la Agencia de Aeronáutica Civil (para la vigilancia de la aviación civil); la Comisión

para el Comercio Interestatal (para el comercio entre los Estados de la Unión), la Agencia Federal de Investigaciones; la Agencia para la Lucha Antinarcóticos; la Agencia Central de Inteligencia entre otras; y

- c. El Gabinete del Presidente, integrado por los Jefes de Departamento y Secretarios de Estado.

En esta estructura de aparatos administrativos de diversa índole, existen al igual diversos núcleos de poder y dirección puede incluso intervenir directamente la Oficina del Presidente, y por supuesto el Congreso de los Estados Unidos. A este último, corresponde constitucionalmente determinar los fundamentos normativos de la estructura administrativa, del personal y la división de funciones.

El nombramiento de los altos cargos del Ejecutivo de la Unión, requieren como se ha comentado de la aprobación del Senado. Desde el punto de vista del Presidente, los Secretarios y los Directores de los Órganos Asesores de la Oficina Ejecutiva del Presidente pueden considerarse parcialmente como representantes de la cúspide del Ejecutivo: también son los representantes de los programas de sus agencias, comités y secretarías (y de los grupos de presión que actúan sobre ellos), así como de los mandatos legislativos del Congreso, que es responsable del nombramiento y control de numerosas agencias independientes.

De tal forma que para los inquilinos de la Casa Blanca es cada vez más importante el grupo de asesores de la Oficina de la Casa Blanca, incluso que la propia estructura ministerial y la correspondiente a la de las Agencias Ejecutivas. La Oficina es un equipo personal cuya importancia en la determinación del proceso político resulta difícil de subestimar es el propio Presidente quién los designa sin necesitar en lo absoluto la aprobación del Senado, el equipo sólo es responsable ante el y las actividades propias de la Oficina del Presidente, no están constreñidas a la regulación del Congreso.

Características del Sistema Presidencial y del Sistema Parlamentario.

Sistema Presidencial E.U	Sistema Parlamentario Gran Bretaña
<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo del Presidente sobre los integrantes del Gobierno. Secretarios y Jefes de Departamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Separación de Funciones. Jefe de Estado y Jefe de Gobierno
<ul style="list-style-type: none"> • Los Secretarios y las Agencias Ejecutivas están sujetas al Presidente. El Presidente toma todas las decisiones, sin considerar a los Secretarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Las competencias de gobierno se distribuyen entre el Jefe de Gobierno (establece las líneas políticas de gobierno), los diversos ministros (responsables de su cartera) y el Gabinete
<ul style="list-style-type: none"> • Incompatibilidad entre cargos gubernamentales y parlamentarios 	<ul style="list-style-type: none"> • El Jefe de Gobierno y los ministros por lo general son integrantes del parlamento
<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad constitucional del Presidente y la posibilidad de procesamiento (impeachment) por corrupción alta traición etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • La persona y la política del Jefe de Gobierno reciben el apoyo de la mayoría parlamentaria. En caso de diferencias puede expresarse al Jefe de Gobierno una moción (constructiva) de censura.
<ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas legislativas del Presidente solo pueden presentarse al Congreso de forma indirecta, a través de representantes que le sean cercanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas legislativas del Gobierno reciben el apoyo de la fracción parlamentaria o coalición mayoritaria
<ul style="list-style-type: none"> • El partido político representa un ente unitario de acción en la medida que existen puestos políticos vacantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrecha cohesión en el seno de cada partido. Disciplina del grupo parlamentario

4. SOCIEDADES POSTCOMUNISTAS

4.1. Sistemas Políticos Postcomunistas de Europa del Este.

Hace aproximadamente quince años se realizaron multitudinarias manifestaciones en la Ciudad de Berlín contra el régimen comunista, como resultado de los procesos de transición política del comunismo a la democracia en los países de Europa del Este. Tras la debacle del comunismo, los países centro-orientales de Europa, se vieron en la necesidad de enfrentar dos cambios estructurales:

- La aceptación y adopción de la democracia; y
- La economía de mercado en términos occidentales.

Por lo referente a la democracia, a la que se vinculaba la explosión de alegría por la ruptura, demasiado pronto hubo manifestaciones de frustración, la situación resultó más complicada de lo supuesto en un principio. Sólo algunos países llevaron adelante con resultados halagüeños el proceso de democratización, mientras en otros países la democracia establecida resultó frágil. De tal manera, observamos en ese lapso procesos de diferenciación entre países.

En Europa Central, destacan Hungría y Polonia, países donde se constató el relativo triunfo de las reformas impulsoras del proceso de cambio, mismo que se empantanó durante años en Rumania y Bulgaria. Las terceras elecciones libres de 1998 en Hungría y de 1997 en el Estado Polaco, considerando desde luego la amplia influencia del Papa Juan Pablo II en los procesos políticos polacos, indican la visible consolidación de los sistemas democráticos de esos países. El sistema húngaro se reforzó por el principio constitucional del voto de censura constructivo. En Polonia a la par del relativo éxito de la economía de mercado, la ley electoral de 1993 adoptó el sistema de representación proporcional con un umbral del 5% para los partidos y 8% para las coaliciones, ello coadyuvo a estabilizar el sistema político. Ambos países habían comenzado en el año de la caída del Muro de Berlín (1989) una mínima liberalización relativamente duradera, en tanto para Rumania y Bulgaria el proceso liberador inició con la crisis de la nomenclatura del régimen pro-soviético, sólo entonces hubo partidos opositores y elecciones.

En Europa Central y del Este aún están inmersos en procesos de transformación democrática, lo cual dificulta la clasificación de sus sistemas políticos. En Europa Oriental se han afianzado sistemas políticos que pueden catalogarse de parlamentarios o semiparlamentarios es cierto

que como sistema democrático producto de la transición del comunismo al mundo “libre”, se diferencian de los occidentales por la “legitimidad formal de sus constituciones” (Karl Schmitt) y en las formas concretas que adoptan las transiciones. La mayoría de los sistemas políticos de la región pueden catalogarse como parlamentarios, en este esquema entran Hungría y Bulgaria, en tanto como semi-parlamentarios se encuadran Polonia y Rumania.

Los países anotados recién reconstituidos, se diferencian de otros por la forma en que la transición política repercutió en las instituciones poscomunistas.

Existen sistemas políticos, el rumano y el búlgaro, en los que la transición fue conducida por las clases dirigentes comunistas, mientras otros sistemas adoptaron la negociación como procedimiento para fraguar la transición política que desembocaron en sistemas semipresidenciales (tipo francés), como es el caso polaco, y excepcionalmente el húngaro que asume el régimen parlamentario. Independientemente del tipo de régimen adoptado, hay que resaltar el origen legítimo de las constituciones democráticas que los rigen y guían en sus destinos. Caben algunas consideraciones en tomo al origen de las constituciones, primero si fue una asamblea constituyente democráticamente electa la que elaboró el proyecto constitucional o si éste fue adoptado por un órgano estatal a través de votación popular, entonces puede hablarse de una legitimidad desde arriba, como en 1991 en Bulgaria o una legitimidad desde las bases ciudadanas, como aconteció en 1997 en Polonia.

4.1.1. Los casos de Hungría y Polonia.

En Hungría, como en otros Estados ex-comunistas, en el transcurso de las negociaciones sobre las reformas constitucionales estructurales, se implementó una estrategia de pactos y compromisos entre la vieja élite gobernante (comunista) y los miembros de las emergentes fuerzas reformistas y democráticas. En el desarrollo de las negociaciones, las discusiones sobre el tema de la elección directa del Presidente de la República y sus competencias, y el sistema electoral, fueron ásperas, conflictivas pero sobre todo constructivas en el marco de la dialéctica discursiva.

Los integrantes de la clase gobernante del viejo régimen comunista, esperaban obtener los beneficios de un sistema electoral mayoritario, mientras los opositores querían obtener las ventajas del sistema electoral de representación proporcional. El tema de las competencias y atribuciones propició largas discusiones después de la primeras elecciones de 1990, que permitieron el arribo de un gobierno de coalición integrado por el Partido Foro Democrático, los democristianos s y el Partido de los Pequeños Agricultores.

Los poscomunistas se agruparon en el Partido Socialista e impulsaron la tesis electoral de la elección directa del Presidente, que había sido receptor de poderes amplios, como corresponde a un régimen semipresidencial. Después de consulta, discusiones y desencuentros se tomó la determinación de que el Presidente fuese electo por el Parlamento (elección indirecta). Ante esta nueva realidad política, los ex-comunistas no fueron capaces de sacar adelante su proyecto de régimen semi presidencial, la representación política húngara había asumido como régimen político; el parlamentario.

La constitución de Hungría de 1989 (con sus reformas de 1990) dispone que el parlamento, la Asamblea Nacional se constituya como el órgano supremo del poder estatal. La Asamblea Nacional define las líneas y condiciones de la actividad gubernamental.

El parlamento húngaro además de las facultades legislativas y presupuestarias, aprueba los tratados internacionales, elige al Presidente; al Primer Ministro; a los integrantes del Tribunal Constitucional; al Presidente del Tribunal de Cuentas; al Presidente del Tribunal Supremo; y al Fiscal General del Estado.

La relevante posición política de la Asamblea Nacional se complementa con el status destacado del poder ejecutivo. Entre la Asamblea y el Presidente, se ubica la figura del Primer Ministro, que es electo a propuesta del Presidente de la República mediante mayoría absoluta de los integrantes de la Asamblea Nacional, a su vez el Primer Ministro propone al Presidente a los ministros del gabinete, quién los nombra y destituye.

El gobierno está facultado para emitir decretos y disposiciones administrativas en el ámbito de sus competencias y verse fortalecido por la moción constructiva de censura. El Presidente que es electo por cinco años; el garante de la vigencia y funcionamiento democrático del Estado Húngaro, asume el carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y en su carácter de Jefe de Estado negocia los tratados internacionales con otras naciones. La distribución de competencias y el sistema de pesos y contrapesos, propician un marco constitucional estable.

En 1994 una vez revisada la constitución, se realizaron en mayo de ese año las elecciones, mismas donde los socialistas obtuvieron la mayoría en la Asamblea Nacional. Los socialistas formaron un gobierno de coalición con la Liga Liberal Demócrata bajo la Presidencia Gyula Horn, quién se comprometió a impulsar un programa de modernización. Sin embargo, ni las leyes de privatización, ni los planes económicos fueron presentados en las fechas prometidas. La política contra la falsificación de moneda iniciada por los partidos de la coalición antes de 1994, cuando aún eran oposición y continuada

en su etapa de gobierno se vio agravada por casos de corrupción, sobre todo por desviación de recursos a las arcas de los partidos socialistas y liberal demócrata.

En las elecciones del 98, los factores enunciados influyeron en el triunfo de la derecha con el Partido Nuevos Demócratas, que se consolidó como el partido opositor de mayor fortaleza y formó un gobierno de coalición con el Partido de los Pequeños Agricultores y el Partido Foro Democrático. Así tres elecciones sucesivas 90, 94, 98 claras y limpias evitaron cualquier suspicacia de presencia de conflictos en Hungría por la alternancia del gobierno entre partidos de distintas tendencias e ideologías, lo cual indica una transición racional, la consolidación de los procesos democráticos y la vigencia del Estado de Derecho.

Por lo que respecta a Polonia en 1989, mismo año en el que se inició el proceso democratizador húngaro, hubo pláticas, negociaciones, acuerdos y pactos entre la élite comunista accesible a las reformas políticas y la oposición. Como resultado de las negociaciones se decidió por la implantación del régimen semiparlamentario para la República Polaca.

El paso inicial y provisional a la vez fue la elaboración de la denominada “Pequeña Constitución” de octubre de 1992, no se detallaban con precisión las atribuciones del Presidente, del Gobierno y del Parlamento. Para hacer un poco de historia, baste recordar que en 1993, una vez realizadas las elecciones parlamentarias, accedió al poder la coalición integrada por la Liga de los Demócratas de Izquierda y el Partido Campesino, durante el periodo de gobierno ejercido por estas formaciones políticas, se logró sujetar al ejército al poder político civil, algo que el líder sindicalista y Presidente de la República, Lech Walesa había bloqueado hasta el final de su cargo en noviembre de 1995.

Un momento crucial fue la aprobación en mayo de 1997, mediante referéndum de la nueva Constitución, que fue síntesis de más de seis proyectos presentados por las diversas fuerzas políticas polacas. El órgano a quien correspondió la construcción del andamiaje constitucional, fue una comisión compuesta por representantes del Parlamento y del Senado, que imitó el modelo francés de semipresidencialismo (sin el sistema electoral mayoritario). De la lectura de la Constitución es fácil colegir la serie de compromisos que recogió el texto constitucional. Institucionalmente se enfatizó la posición del Senado, en tanto se reforzó la del ejecutivo.

El Congreso de Ministros en vinculación estrecha con el Jefe de Gobierno determina la política exterior e interior y ejerce como el Presidente el derecho de iniciativa legislativa. También emite decretos y tratados internacionales. El sostén institucional del Consejo de Ministros radica en que solo puede ser derribado por una moción constructiva de censura, para lo

cual se requiere de la mayoría de votos de los diputados de la Dieta Polaca.

El Presidente como representante de la República, está facultado para emitir decretos administrativos y enviar las leyes al Sejm para su comprobación, cuyo veto puede superarse con la votación parlamentaria de tres quintas partes de sus integrantes. También designa el Jefe del Consejo de Ministros y a los otros miembros del gabinete a propuesta del propio Jefe del Consejo, el equipo de gobierno deberá contar con el voto de confianza del Sejm tras la presentación del programa de gobierno.

El Presidente también designa al Presidente del Tribunal Supremo y al Presidente del Tribunal Constitucional. Encabeza y dirige la política exterior junto con el Jefe del Consejo de Ministros y los miembros del gabinete, asume también el carácter de Jefe Supremo de la Fuerzas Armadas, para cumplir estas tareas es necesaria una estrecha colaboración, algo que resulta difícil en los periodos de cohabitación.

Adicionalmente el Presidente, en casos de gravedad, puede convocar al Consejo de Ministros en calidad de Consejo de Gobierno, que reunido bajo su presidencia delibera y toma las determinaciones pertinentes para enfrentar las situaciones difíciles. Cuestión que es característica singular de los regímenes semipresidenciales.

Las primeras elecciones a la Cámara de Representantes, tras la promulgación de la nueva Constitución fueron ganados en 1997 por el Frente de Sindicatos Solidaridad de Lech Walesa, ello permitió disolver la coalición en el gobierno compuesta por la Liga de Demócratas de Izquierda y el Partido Campesino. Después de intensas negociaciones con Solidaridad y la Unión Liberal, logró construirse un Gobierno de centro-derecha. Fue sustituido el Jefe del Gobierno que pertenecía a la Liga de Demócratas de Izquierda, entonces la cohabitación tuvo lugar con Solidaridad y el Presidente de la República. Esta cohabitación no produjo conflictos y no obstaculizó el proceso de consolidación democrática.

4.1.2. Rumanía y Bulgaria.

El estudio de los regímenes húngaro y polaco puede tomarse como ejemplo de que las democracias de esta zona de Europa, si bien no están vacunados contra regresiones temporales, en principio cubren las expectativas de consolidación democrática. Pero no puede decirse lo mismo de Rumanía y Bulgaria. Los procesos de transición de ambos países, han sumado numerosos problemas que permiten cuestionarse, si a mediano plazo, tanto Rumanía como Bulgaria podrán contarse entre los estados

nacionales que construyen instituciones políticas democráticas duraderas.

A diferencia de Hungría y Polonia, países en los cuales las constituciones fueron producto de negociaciones y pactos entre la vieja élite comunista y las fuerzas emergentes producto de la nueva realidad social, en Rumanía y Bulgaria el tránsito democrático fue iniciado por los sectores reformistas de las élites dirigentes (comunistas reformadores). Las pláticas y negociaciones con la oposición democrática fueron dirigidas por los reformistas del partido estatal, (Partido Comunista Rumano y Búlgaro) por lo que en los dos casos puede inferirse nítidamente una transformación desde el vértice del poder hacía abajo.

En Rumanía, tras la caída y muerte de Ceaucescu surgió como órgano soberano el Consejo del Frente de Salvación Nacional (FSN). Cabe señalar que en principio la Constitución Comunista Rumana no fue derogada, pero mediante un Decreto de diciembre de 1989, el Consejo se autotituló como único poseedor del poder, asumió todos los derechos legislativos y ejecutivos. El Consejo nombro a los miembros de la Comisión Constitucional. Al final del día, las dos cámaras del parlamento elegido mediante el sistema de representación proporcional en 1990, designó a la comisión encargada de redactar la Nueva Constitución.

La Comisión Redactora, se orientó por las sugerencias dictadas por el Consejo del Frente de Salvación Nacional y por la primera Comisión Constitucional. Con el correr de los días aconteció una división entre los diversos grupos integrantes del ala de los comunistas reformadores. En tanto que la oposición no comunista estaba extremadamente debilita a pesar del corto periodo de liberalización de la política y la economía de mercado, de forma que el proceso constitucional fue denominado por los comunistas reformadores. Estos pensaron que sus intereses estarían a salvo con una presidencia fuerte. Por consiguiente se intentó construir un sistema semipresidencial.

La Constitución Rumana de 1991, refleja la influencia del modelo francés y en especial el papel y a la influencia del Presidente, quién es electo directamente por el pueblo para un periodo de cuatro años. El Presidente posee el derecho constitucional de iniciativa legislativa, propone al candidato para ocupar el cargo de Primer Ministro previa consulta con los grupos parlamentarios y nombra al gabinete con el apoyo del parlamento, quién emite su voto de confianza para favorecer la propuesta. El gobierno conduce la política interior y exterior en coordinación con el Presidente.

El Presidente participa en las sesiones de trabajo del gobierno cuando se trata de temas de interés nacional, en este caso preside el Consejo de Ministros. El Presidente tiene facultades constitucionales para declarar la Disolución del Parlamento y en consecuencia convocar a nuevas elecciones,

cuando la Cámara de Diputados y el Senado tras dos intentos en un plazo de sesenta días, no emitan un voto de confianza para la formación de un nuevo gobierno. También el Presidente está facultado, después de consultar al parlamento, siempre y cuando se trate de temas nacionales vitales podrá convocar al pueblo a referéndum. Es evidente que el Presidente de la República Rumana dispone de amplias facultades, en tanto, por otra parte la capacidad política del parlamento para exigirle responsabilidades al Presidente, es débil.

Con la mayoría de los votos de diputados y senadores, previa consulta con el Tribunal Constitucional, el Presidente puede ser destituido del cargo por violaciones graves a la Constitución.

El proceso político-electoral rumano inició con la entrada en vigor de la Constitución en 1991. Así en diciembre de 1992 se realizaron elecciones parlamentarias, el ala dirigida Iliescu del Frente de Salvación Nacional, rebautizado como Frente Democrático de Salvación Nacional, se constituyó en el partido más fuerte e impulsó un gobierno de expertos como órgano ejecutivo. El Frente cambio de nombre en 1993 por el de Partido de la Social Democracia (PDRS), en esos años fue la organización política encargada de reencausar el clientelismo con los antiguos cuadros del régimen comunista. Pero en los comicios de 1996 los excomunistas y el Presidente Ion Iliescu, fueron derrotados por el Partido Convención Democrática (CDR) resultado concreto de una coalición de doce partidos y organizaciones políticas. Los partidos más relevantes fueron el Partido Nacional de los Campesinos (PNTCD) de filiación demócrata - cristiana y diversos partidos liberales, con el cambio de Gobierno y la Unión Social Demócrata (USD) fundada en 1996 y dominada por el Partido Democrático (PD), inició la balbuceante y frágil democratización de la vida social rumana.

Después de la etapa de gobierno demócrata cristiano, en 1998 se integró en ese país balcánico un gobierno de coalición entre el Partido Democrático y el Partido Nacional de los Campesinos, dicho pacto político permanece vigente actualmente.

Por lo que respecta a Bulgaria, el proceso de transformación socio-político no se dio a un ritmo lo suficientemente rápido, el cual permitiera desde sus inicios la irrupción y participación de las nuevas fuerzas políticas, estas no necesariamente democrática. La anterior aseveración puede confirmarse con el hecho de que una buena parte del poder y de las bases (cuadros y masas) comunistas se desplazaron hacia el recién creado Partido Socialista Búlgaro (BSP) en 1998. ¿Pero que sucedió con respecto a la oposición? la respuesta es simple, en virtud de la aún presente fortaleza de las estructuras organizativas y políticas del extinto Partido

Comunista y el escenario discreto, su crecimiento fue débil. Así, la lucha entre quienes pugnaban por un sistema parlamentario (la Oposición) y un sistema presidencialista fuerte como el Partido Socialista Búlgaro.

Considerando la correlación de fuerzas descritas, no es de extrañar las considerables atribuciones del Presidente y del Consejo de Ministros en el sistema búlgaro. De acuerdo a la Constitución promulgada en 1991, el Parlamento es unicameral; la Asamblea Nacional elige y destituye al jefe de gobierno (elección indirecta) y con base en su propuesta de gabinete, los miembros del Parlamento determinan su aprobación o rechazo. En caso de presentarse una moción de censura contra el Jefe del Gabinete debe contar con el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados.

El Consejo de Ministros es el responsable de diseñar y dirigir la política exterior e interior, así mismo ejerce el derecho de iniciativa legislativa. El Presidente es electo para un periodo de cinco años, dentro de las facultades que ejerce pueden enlistarse el derecho a emitir decretos y mensajes políticos, puede devolver a la Asamblea Nacional una ley para su reformulación, la cual de ser aprobada deberá contar con la mayoría absoluta de los votos parlamentarios. En caso de alta traición o de violaciones sistemáticas a la Constitución, existe la posibilidad de destituir al Presidente, previa aprobación de dos terceras partes del Parlamento y la posterior confirmación de la acusación y subsecuente sentencia del Tribunal Constitucional.

Entre la estructura del gobierno y el sistema de partidos búlgaro existen similitudes con la rumana. Después del gobierno de expertos de Ljuben Berow, 1993 y un gobierno de gestión conducido por Reneta Indshowa, 1994, las elecciones de diciembre del 94 devolvieron al poder al Partido Socialista Búlgaro. Pero las elecciones presidenciales de 1996, pusieron en evidencia la corrosiva pérdida de confianza de la ciudadanía en el Socialista Búlgaro. De tal manera, que la fuerza opositora Unión de Fuerzas Democráticas propuso al nuevo Presidente y después de las elecciones de 1997, también al Jefe de Gobierno dando con esto una demostración de avance y fuerza. En conclusión, después de ocho años los socialistas (excomunistas) perdieron el poder en el sistema de partidos búlgaro.

Como conclusión puede decirse que el sistema semipresidencial rumano como el sistema presidencial búlgaro, cuentan con ejecutivos fuertes, mismos que han de ubicarse en un contexto de transformación democrática lento y azaroso. El retraso con relación a Hungría y Polonia, se debe a situaciones puramente domésticas cuyo origen debe remitirse a su herencia histórica.

En 1989 año en el que cayó el comunismo, ni la Rumanía de Ceausescu ni la Bulgaria de Zhivkov estaban preparadas para los procesos de transición

democrática, carecían de experiencia la cual si formaba parte del patrimonio cultural de los polacos a través de Solidaridad, pero después de la hecatombe comunista aparecieron nuevos partidos políticos de corte democrático. Estas razones permiten comprender por que los sistemas políticos de los países poscomunistas, fueron conducidos en sus respectivas transiciones por las élites de los viejos sistemas, argumento que permite aun tener dudas sobre las posibilidades reales de democratización efectiva en Rumanía y Bulgaria.

4.1.3. Rusia

El proceso democratizador en la ExUnión Soviética denominado perestroika, produjo una inmensa marejada democratizadora que cundió en Europa de Este (soviética) y quizás una de las más importantes del siglo XX, en una última instancia produjo la disolución de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, a la par se propagó la idea de que la Federación Rusa iniciase lo más pronto posible su transformación a Estado Democrático de Derecho. Sin embargo, la idea no se ha concretizado, ni mucho menos cumplido.

Los grupos políticos dirigentes, preocupados esencialmente en la preservación y ensanchamiento de sus ámbitos de denominación, así como en la obtención de nuevas posiciones de poder, no han llegado a pactos que permitan diseñar un sistema político satisfactorio para la sociedad rusa y adecuado a los diversos y heterogéneos grupos políticos de la ex-Unión Soviética y los nuevos grupos emergentes orgánicos.

Después de interminables discusiones sobre el rumbo a tomar, pueden describirse las crisis constitucionales.

En septiembre de 1993 el Presidente de la Federación Rusa, Boris Yeltsin disolvió el Congreso de los Diputados y convocó al pueblo ruso a un referéndum para diseñar una constitución acorde a la nueva realidad política, económica y social. Así, inició una nueva etapa en la evolución de la Rusia postsoviética. La Constitución fue promulgada en diciembre de 1993.

La Constitución de Yeltsin creó un sistema semipresidencial, pero más próximo al sistema presidencial que al semipresidencial, en el cuál el Presidente, es electo por el pueblo para un periodo de cuatro años. La Constitución permite al Presidente ejercer desde un sitio privilegiado el poder. Así se constituye en el garante de la Ley Fundamental y Jefe del Estado en esa calidad conduce la política interior y exterior.

En el plano legislativo, el Ejecutivo tiene el derecho constitucional para presentar proyectos de ley a la Duma, así como ejercer el Derecho de Veto a las leyes federales que sólo puede superarse mediante

dos tercios de los votos de ambas cámaras de la Asamblea Federal.

El Presidente dispone de los argumentos jurídicos para ejercer un decisivo poder reglamentario:

- Derecho a emitir decretos; y
- Disposiciones con el carácter de leyes federales.

A la poderosa investidura del Jefe de Estado se opone una Asamblea Federal débil, la cual esta integrada por;

- La Duma; y
- El Consejo de la Federación

Este es un parlamento con escasa capacidad legislativa y pocas competencias, por ejemplo; nombra a propuesta del Presidente a los responsables del Banco Central y del Tribunal de Cuentas. El Consejo de la Federación a propuesta del Presidente nombra al Fiscal General del Estado y a los ministros del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior de Arbitraje.

El Ejecutivo posee una serie de atribuciones en el ámbito de su competencia, así el Presidente ruso somete a consideración de la Duma el nombramiento de Jefe de Gabinete, la atribución de la Duma es limitada por el hecho de que si la propuesta de candidato es rechazada en tres ocasiones consecutivas, el Presidente tiene derecho a nombrarlo sin el consentimiento de la Duma, además la disuelve y convoca a nuevas elecciones, esto representa una competencia extraordinaria frente a la Duma que apenas es capaz de ripostar en defensa de su derecho constitucional, aunado al control Fático del Presidente sobre cada uno de los diputados de su partido.

En el caso de la confirmación del nombramiento de Jefe de Gabinete, la posibilidad de la Duma a expresar su desconfianza en el Gobierno, es absolutamente mínima, ya que el Presidente tiene atribuciones para destituirla, porque en caso de que la Duma reitere su desconfianza en un lapso de tres meses, el Presidente puede ejercer el derecho a la Disolución del Gobierno y la Duma, por lo que necesariamente convocará a nuevas elecciones.

La posición de poder del Presidente es semejante en caso de que el Jefe del Gabinete solicite a la Duma un voto de confianza para su gobierno, si la Duma no concede el voto de confianza, el Presidente en un plazo de siete días, determina la destitución del

gobierno o la disolución de la Duma y convoca a nuevas elecciones.

La influencia de la Duma en la elección de los ministros es inexistente, al ser nombrados y destituidos por el Presidente a solicitud expresa del Jefe de Gobierno. Si contrastamos las competencias del Ejecutivo y del Legislativo, podrá apreciarse que en la mayoría de los casos el Presidente tiene el poder constitucional y fáctico necesario para declarar la disolución de la Duma, en tanto él es intocable para Duma.

Si bien es cierto que la Constitución Rusa establece los procedimientos para la destitución del Presidente, el proceso de impeachment resulta poco viable, al necesitar de dos tercios de los votos legislativos en la Duma que es la Cámara acusadora, y del Consejo de la Federación instancia que finalmente determina sobre la destitución del Presidente después de que el Tribunal Supremo haya acreditado fehacientemente las acusaciones de alta traición o semejantes.

Paralelo a los poderes y capacidades de decisión contenidos en el derecho constitucional ruso debemos considerar la realidad constitucional para sopesar las posibilidades reales de Rusia, ante la crítica situación económica y la política de poder instrumentada (por sus diversos presidentes de la etapa postsoviética) llegue a democratizar y a estabilizar a la sociedad rusa. En este ámbito existen problemas graves como la crisis financiera, el control de la Duma por los comunistas y las tensiones sociales temas que constituyen problemas que afectan vitalmente al sistema político ruso.

La transición conjunta a la democracia de tipo liberal occidental (Estado Democrático de Derecho) y a la economía de libre mercado, no son las únicas causas de que en la Federación Rusa hayan surgido nuevas formas de autoritarismo y de crimen organizado. Junto a las referencias de los grupos criminales rusos (mafia rusa), hay que sumar que las nuevas instituciones democráticas está copadas por miembros de la vieja nomenclatura comunista, preocupados primordialmente en cuidar sus intereses particulares.

Cabe mencionar un proceso sui generis que han llamado (ukascracia), para conceptualizar el proceso de democratización y la resovietización. El concepto alude a un tipo de gobierno que se maneja a través de decretos (ukase) por parte de los presidentes a los que les interesa consolidar su poder con mecanismos constitucionales, además de recurrir a la creación de estructuras paralelas, así la administración presidencial construye un “Gobierno Paralelo”.

El “Gobierno Paralelo” coexiste con los ministros y el Jefe de Gobierno, supone una duplicación de cargos y funciones; un fenómeno que permite recordar al Comité Central de Partido Comunista. Otro factor de la resovietización del sistema político ruso es el rol preponderante del Consejo de Seguridad que lo constituye y dirige el Presidente.

El Consejo de Seguridad, fue concebido como órgano de asesoramiento pero ha sido convertido por el Presidente en un aparato semejante al Politburó de la Unión Soviética. Así, el Consejo simboliza el desplazamiento de la toma de decisiones de instancias democráticas hacía las estructuras de poder que junto a la Administración Presidencial, constituyen los ministerios clave de Defensa, Interior, Asuntos Exteriores y los Servicios Secretos. En 1992 el Presidente Boris Yeltsin ya había supeditado al gobierno el control político de los servicios secretos y había tomado el mando directo.

Si consideramos la realidad constitucional mencionada y las leyes que dan soporte al presidencialismo, apreciamos que la posición de poder del presidente ruso, comparada con los presidentes francés (en periodo de no cohabitación) y estadounidense, es mucho más fuerte y hegemónica.

De acuerdo a la constitución rusa vigente el Presidente de Rusia está por encima de los Tres Poderes del Estado. En consecuencia, la administración presidencial escapa de los controles democráticos de una endeble Duma, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional.

Teniendo en cuenta la crítica situación económica y política de la Federación Rusa, una presidencia fuerte no tiene necesariamente que significar peligro para el proceso democratizador. Sin embargo, las amplias facultades del presidente invitan al abuso del poder.

5. SOCIEDADES EN DESARROLLO DE LATINOAMÉRICA

5.1 Sistemas Políticos de Sudamérica.

El último capítulo del ensayo se ocupa de las sociedades posautoritarias en vías de desarrollo del cono sur del continente americano, este tipo de sociedades (con cierta similitud del pos comunista) observaron un cambio de sistemas que en el caso sudamericano, se concentra en un contexto político institucional. Las transiciones sudamericanas se formulan el mismo tipo de cuestionamientos que los países de Europa del Este: cambio de sistema político, la influencia ejercida por la por la clase dominante y la forma de transformación y construcción de las instituciones políticas y la legitimidad de las constituciones democráticas.

En este sentido observamos que en Latinoamérica se han adoptado sistemas presidenciales. Mientras que en Europa del Este, no es posible reconocer una tipología política homogénea.

El régimen presidencial copiado de Estados Unidos de Norteamérica se presentaba como la forma de régimen que mejor corresponde a la cultura

política latinoamericana, (clientelismo, corporativismo y la personalización de la función y ejercicio del poder político).

Lo anterior es válido para países como Chile y Bolivia, cuyos sistemas políticos surgen de negociaciones y acuerdos entre las clases dominantes, en el caso chileno la adopción de un nuevo sistema y la creación de su constitución vigente (1990), se gestó por un compromiso entre partidos políticos y luego fue sometida a referéndum. En tanto la Constitución de Bolivia de 1994 fue creada por un parlamento electo democráticamente; también es válido para el sistema político del Perú, gestado en una transición dirigida por las élites del viejo régimen militar de Strossner y cuya Constitución (1994) fue producto de un congreso constituyente y sancionado en referéndum.

Los dos principales países sudamericanos en proceso de desarrollo (Argentina-Brasil) optaron por caminos semejantes de construcción del andamiaje institucional del Estado y de elaboración de sus respectivas Leyes Fundamentales. Argentina cuyo cambio de sistema político fue producto de un colapso socio-político provocado por la guerra de las Malvinas y largos años de dictadura militar, su Constitución (1994) fue elaborada por una asamblea constituyente electa democráticamente por el pueblo argentino. En Brasil la transición fue guiada por las élites del viejo régimen y la Constitución (1988) se construyó en un proceso guiado por un congreso constituyente y fue sancionada en referéndum.

En estos sistemas presidenciales (Chile, Bolivia, Argentina y Brasil) existe por debajo del sistema político; repartición de poder entre las cúpulas militares y civiles. En Chile, fue hasta 1988 cuando las fuerzas armadas estuvieron bajo el control constitucional de los civiles, en Argentina el ejército dispone todavía informalmente de una considerable y determinante influencia en la vida política, social y económica.

5.1.2 República Argentina

Después de que en junio de 1943 el ejército tomará una vez más el Poder en Argentina, los nacionalistas al interior del ejército impusieron como Ministro de Guerra y Vicepresidente, frente a la facción tradicionalista a Juan Domingo Perón. Desde entonces y tras ganar las elecciones presidenciales de 1946 y las legislativas de 1948, Perón y el movimiento peronista forman un solo proceso en la historia de la Argentina. La primera esposa de Juan Domingo Perón, Eva Duarte es hasta la fecha una figura de culto popular, en vida desempeñó un importante papel para el crecimiento y consolidación del peronismo durante todo el siglo XX y los primeros tres años del siglo

XXI, época actual en el que la izquierda argentina Kirchner arriba al poder.

Durante largo tiempo el populismo peronista encontró un amplio apoyo en la sociedad rioplatense, hasta que los problemas económicos de 1955 ocasionaron desordenes institucionales, manifestaciones masivas de los opositores al régimen y finalmente la intervención del ejército. Tras la renuncia de Perón y un gobierno militar de dos años, inició una etapa de la historia argentina en la cual los gobiernos militares se alternaron con los regímenes presidencialistas emanados del Partido Radical.

Las huestes de Perón intentaron reiteradamente en revivir peronismo. Fue hasta el regreso de Perón del exilio español en junio de 1973 (aún bajo el régimen de Francisco Franco) en las elecciones presidenciales de ese mismo año que le dieron el triunfo con 62% de la votación (una amplia base de legitimidad popular). A su fallecimiento en junio de 1974, su segunda esposa, María Estela Perón, asumió el poder por un breve periodo durante el cual Argentina se vio inmersa de nueva cuenta en una grave crisis económica.

En marzo de 1976 se produjo de nueva cuenta un golpe de estado militar, instaurándose una dictadura que como ya se mencionó, sólo finalizó con la derrota en la guerra contra la Gran Bretaña. La derrota en el conflicto de las Malvinas deterioró política y socialmente a la clase militar Gobernante. Para efectos de la transición, esto significó que los militares no pudieron imponer condiciones onerosas al régimen civil de Alfonsín que les sucedió. El gobierno del Presidente Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical 1983-89), buscó afanosamente lograr la implantación de la democracia, pero desde sus inicios se entorpeció por la herencia económica y política de la dictadura militar. Durante la presidencia de Alfonsín se produjo un importante repunte peronista, como fue demostrado en las elecciones legislativas y de gobernadores de 1987. En las elecciones presidenciales de 1988 el peronista Carlos Saúl Menem logró la mayoría absoluta, durante su primera presidencia (1989-95) suscribió un pacto con la Unión Cívica Radical para reformar la constitución en aspectos importantes.

En la democracia de tipo presidencialista y acorde a la nueva Constitución de 1994, el Presidente de la República es electo directamente por el voto popular para un periodo de cuatro años.

En cuanto al sistema electoral este prevee, que cuando en la primera vuelta ningún candidato consiga más del 45% de los votos o el ganador no reciba al menos 40% de los sufragios y tiene un 10% de ventaja sobre el segundo candidato más votado, se considera empate. Estas reglas favorecían al peronismo (Partido Justicialista), ya que desde 1987 había obtenido en todas las elecciones parlamentarias entre el 41 % y 46% de los votos.

Además de ello, la Carta Magna prevee que la función que la función de Jefe de Gobierno sea de coordinación entre los diversos ministerios. El Jefe de Gobierno y los ministros se vinculan y coordinan por instrucciones directas del Presidente de la República, son nombrados y destituidos por él mismo.

En el ámbito del Poder Judicial, una nueva institución es el Consejo Judicial, a quien corresponde la atribución de confeccionar las propuestas de candidatos a la Magistratura Federal. De entre las propuestas, el Presidente determina que candidatos deben confirmarse por una mayoría de dos tercios del Senado.

Por lo que respecta a los partidos políticos, la Constitución reconoce y tutela su participación en el proceso democrático de configuración del poder político y la toma de decisiones. En el Senado sus miembros son electos mediante voto popular, (antes de la Constitución Vigente eran electos indirectamente por los parlamentos provinciales), igualmente acontece con los diputados. A cada provincia y al Distrito Federal de Buenos Aires les corresponden tres senadores: dos son para la lista más votada y uno para la primera minoría.

El sistema argentino se distingue por una consolidación relativamente amplia de la democracia, esto resultó evidente en las elecciones presidenciales de 1995, que concluyeron con otra victoria del Presidente Carlos Saúl Menem (Partido Justicialista), y en las elecciones de diputados de octubre de 1997, en la cuál la Alianza centro-izquierda de los dos principales partidos opositores (Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación) esperaban conseguir significativos progresos. Sin embargo, el Justicialismo resultó el más votado.

Los logros obtenidos por las reformas económicas propiciaron la formación de una amplia simpatía popular y fue debido a que Menem, en lugar de legislar, recurrió frecuentemente a los Decretos Presidenciales, legitimados por las facultades conferidas por el Congreso de la Nación. De esa manera, la concentración del poder en manos del Presidente aumento, un hecho imposible de dejar de mencionar es que el Presidente Menem, durante el segundo periodo y último de acuerdo a la Constitución, consiguió involucrar al ejército en la democracia presidencialista, algo que resultó de vital importancia para la consolidación de la democracia argentina.

Por esos hechos tan relevantes, pese a los conflictos sociales, económicos y políticos y teniendo en cuenta las condiciones culturales latinoamericanas, cabe formular un juicio de saldos positivos para la democracia argentina.

5.1.3. República Federal de Brasil

Brasil ha sido un país sujeto a cíclicos vaivenes de gobiernos militares a gobiernos civiles, de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos; de

políticas de expoliación a políticas populistas, este es el marco y sus respectivos desplazamientos siempre en el ámbito ideológico político de las derechas.

Pero el caso es iniciar el estudio a partir de la dictadura militar que duro de 1946 a 1989, durante ese largo periodo de veinticinco años, los diversos regímenes militares procuraron encubrirse en una legitimidad formal o semántica. Bajo esa óptica se redactaron constituciones, leyes y decretos especiales (actas institucionales), que sin embargo, y de acuerdo a la situación a enfrentar, así como la conveniencia del momento, los militares anulaban reiteradamente para adecuarlas a las nuevas coyunturas políticas.

De igual forma se estableció artificialmente un sistema de partidos políticos de corte bipartidista que privilegiaba el papel de Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y otro de oposición Movimiento Democrático Brasileño. El Parlamento contaba con dos cámaras la popular y la federativa, que no trabajaba o funcionaba como órgano legislativo.

La primera fase del régimen militar 1969-74, fue dedicada a lograr la estabilidad económica y continuada a mediados de los setentas por una fase de flexibilidad y distensión política conducida por el militar Ernesto Geisel, 1974-1979; y por una política de apertura y convergencia con el General Joao Baptista Figueiredo, 1979-85, que condujo a la reconfiguración del sistema de partidos políticos.

Del antiguo partido en el poder (ARENA) Alianza Renovadora Nacional a través de un proceso de transformación interna surgió el Partido Democrático Social que hasta mediados de 1985 conservó la mayoría absoluta en el Parlamento brasileño. El partido opositor más consistente y contumaz fue el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, (centro-izquierda) producto del viejo Movimiento Democrático Brasileño.

La Ley de Partidos Políticos de 1979, no reconocía a esos partidos y a otras formaciones opositoras como asociaciones voluntarias legitimadas por la adhesión individual, libre y concurrente de sus militantes. Todos los procedimientos y normatividad interna de los partidos políticos, como designación de candidatos, programas de acción y cambio estatutarios estaban sujetos al control y validación de la Judicatura Electoral, el producto de ese meticuloso proceso de certificación fue el principio del fin del régimen militar autoritario.

El proceso democratizador finalizó con la elección del Presidente de la República en marzo de 1985, los jefes militares pretendían que fuese elegido un candidato civil a modo, pero frente al candidato del partido oficialista (Partido Democrático Social) se impulsó al candidato de la oposición, Tancredo Neves, apoyado por Alianza Democrática (compuesta por el Partido del Movimiento

Democrático Brasileño; una fracción significativa del Partido Democrático Social y pequeños partidos de izquierda). Logró la victoria un consejo de electores instituido por los militares para bloquear la elección directa del presidente.

Sin embargo, fue electo Tancredo Neves, primer Presidente surgido de un proceso democrático después de veintiún años de régimen militar autoritario, a quién una penosa y fatal enfermedad no le permitió asumir la Presidencia. De tal forma, que dicha circunstancia permitió el acceso a la Primera Magistratura al Vicepresidente, José Sarney, candidato de compromiso que durante veinte años defendió al régimen militar y que por su apoyo al golpe de estado de 1964, fue mirado con recelo por las corrientes democráticas brasileñas.

Considerando el proceso histórico descrito, puede darse por concluido el proceso de transición a lo largo del cual los militares fueron separados pacífica y tranquilamente del poder sin sufrir menoscabo, ni debilitamiento de la institución militar. El ejército acompañó y controló la transición, lo cual permitió a la oposición reconducir la democratización hacia el proceso de liberalización iniciado por los militares.

En febrero de 1987, durante la presidencia de José Sarney, iniciaron los trabajos encaminados a elaborar una nueva Constitución Política que entraría en vigor en 1988. La nueva Ley Fundamental con diversas revisiones (la última en 1997) fortalece la competencia de los Estados Federados y municipios frente a un gobierno con fuertes tendencias centralizadoras. Los Jefes de Gobierno de los tres niveles políticos; Presidente de la República, Gobernadores y Prefectos son electos para las administraciones federales, estatales y municipales por un periodo de cuatro años.

El sistema electoral vigente es de mayoría absoluta. De acuerdo al cual, se produce o considera empate cuando ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, después de este resultado procede la segunda vuelta electoral. El poder legislativo en el ámbito federal reside en el Congreso Nacional, integrado por la Cámara de Diputados y el Senado Federal.

Los diputados son electos en su totalidad con base en el principio de representación proporcional, duran en el cargo cuatro años. Los Senadores de la República son electos por el sistema de mayoría simple cada ocho años, eligiéndose cada tres años una tercera parte de sus integrantes. El Senado se integra por 81 legisladores y cada estado federado esta representado por tres senadores y la Cámara de Diputados contará con 513 diputados es una cantidad proporcional a la población brasileña, ningún estado federado tendrá menos de tres, ni más de setenta diputados.

El Presidente de la República es electo directamente por el pueblo en sufragio universal, libre y secreto por cuatro años, ejerce una posición institucional fuerte. Así mismo, la constitución le otorga el derecho de iniciativa legal y a emitir decretos temporales de vigencia inmediata que el Congreso puede reformar o rechazar en un plazo de treinta días. Con esto se pretendió sustituir los poderes legislativos frecuentemente utilizados durante la dictadura militar por decretos presidenciales obligatoriamente refrendados. Al mismo tiempo, los decretos legislativos temporales le permiten al Presidente ejercer una considerable capacidad legislativa.

El 1989 se efectuaron las primeras elecciones presidenciales directas, que fueron ganadas por Fernando Collor de Mello, quién asumió el cargo con un ambicioso programa de modernización, pero debió renunciar en 1992 tras un procedimiento de impeachment por graves acusaciones de corrupción. El vicepresidente Itamar Franco nombró a Fernando Henrique Cardozo, Ministro de Economía y Finanzas quién estabilizó la economía. Con la elección de Cardozo a la Presidencia de la República en 1994, se elaboró un programa de gobierno que mezclaba las reformas estatales, económicas y sociales con la estabilización democrática, lo que le permitió reelegirse para un segundo mandato en 1998 por una amplia mayoría. En el 2002 Inazio Lula da Silva fundador del izquierdista Partido del Trabajo gana las elecciones presidenciales después de tres intentos, e inicia un disfrazado proceso de apertura económica de largo alcance. Se esperan resultados positivos al final de su gestión en el 2006.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, W.,
Estados Unidos de América, Edit. Siglo XXI, España, 1999.
- Bazóki, A.,
Legitimidad Democrática en las Sociedades Postcomunistas, Hungría,
1994.
- Bobbio, Norberto.,
La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento
Político Moderno, Edit. FCE, México, 1987.
- Durerger, Maurice.,
Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Edit. Ariel, sa edición,
España, 1970.
- Ferrando Badia, Juan.,
Regímenes Políticos Actuales, Edit. Tecnos, Madrid, 2001.
- Friedrich Carl.,
La Democracia como forma política y como forma de vida, Edit. Tecnos,
España, 1972.
- Ishida, T.,
Democracy in Japan, Pittsburg University, E.U., 1990.
- Jennings, Ivor.,
El Régimen Político de Gran Bretaña, Edit. Alianza, España, 1991.
- Lijphart, Arend.,
Las Democracias Contemporáneas, 4a Edición España, 1999.
- Loewenstein, Karl.,
Teoría de la Constitución, Edit. Ariel, 2a. Edición, España, 1984.

- Meynaud, Jean.,
La Tecnocracia, Edit. Tecnos, España, 1968.
- Sartori, Giovanni.,
Partidos y Sistemas de Partidos, Edit. Alianza, España, 2000.
- Verney, Douglas.,
Análisis de los Sistemas Políticos, Edit. Tecnos, España, 1983.

