



# Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
A C A T L A N

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS  
ANTE LOS DELITOS OFICIALES

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

**MA. DEL ROSARIO ARRIAGA PADILLA**

México, D. F.

1982



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	Págs.
<u>INTRODUCCION</u>	I
CAPITULO I.- <u>LA FORMA DE GOBIERNO</u>	1
I.- El Federalismo Mexicano	
II.- La Soberanía	
III.- Autonomía	
IV.- La Esfera Competencial de las Entidades Federativas	
CAPITULO II.- <u>LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS</u>	27
I.- Inmunidad y Fuero	
II.- Procedimiento de Desafuero	
III.- Procedimiento del Juicio Político	
IV.- Crítica al Juicio Político	
CAPITULO III.- <u>LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONA-                   RIOS PUBLICOS.</u>	66
I.- Antecedentes Constitucionales	
II.- Antecedentes Legales	
III.- Delitos del Orden Común, Federa- les y Oficiales.	

	Págs.
CAPITULO IV.- <u>LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES</u>	147
I.- Origen de la Iniciativa de una Nueva Ley de Responsabilidades.	
II.- Exposición de Motivos.	
III.- Aspectos fundamentales de la Nueva Ley de Responsabilidades.	
VI.- Otras Reformas en la Materia:	
1.- Supresión Judicial de lo sustraído en el Peculado.	
2.- Regalos a Altos Funcionarios.	
3.- Tipificación de Nuevas Conductas:	
a) Conflicto de Intereses	
b) Tráfico de Influencia	
c) Enriquecimiento Inexplicable.	

CAPITULO V.- <u>CONCLUSIONES</u>	192
----------------------------------	-----

ANEXOS:

- A) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la-

Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

- B) Proyecto de Ley que regula los Obsequios que pueden aceptar los Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFIA

\*\*\*\*

"EL PODER CORROMPE A UNOS POCOS, -  
MIENTRAS QUE LA DEBILIDAD CORROM-  
PE A TODOS"

(Eric Hoffer).

## I N T R O D U C C I O N

...

Para nadie es un secreto el que la corrupción constituye un mal antiguo que ha afectado de manera ominosa el buen desempeño de la administración pública.

"Cuando la paradisíaca serpiente tentó al cándido -- Adán se produjo, en el plano bíblico, el primer fenómeno -- de corrupción. La corrupción es tan vieja, cuan vieja es -- la humanidad. Generalmente sólo ha preocupado la toma de -- medidas punitivas y no la de preventivas. Los jeques ára-- bes solían cortar las manos a los funcionarios corruptos; -- los revolucionarios franceses los guillotinaban en la Pla-- za de Versalles; en algunos contados poblados del Oeste -- norteamericano, los colgaban del árbol más alto, en algu-- nas comunidades del viejo continente, el castigo eran la -- prohibición de volver a ocupar cargos públicos y la cárcel. Esta manifestación no escapa a la época contemporánea: des -- de el corrupto Idi Amin Dada en Uganda hasta la caída del -- presidente Nixon". (1)

De la creciente corrupción en México se habla desde

---

(1) Dávila Narro, Jesús, publicado en sección editorial de "El Sol de México", Agosto 9 de 1981.

los tiempos en que el general Alvaro Obregón abrió en forma definitiva la compuerta para el uso de sobornos y dádivas, cuando pronunció su inmortal cuanto cínica frase, reveladora de la raquítica moral que privaba entre los dirigentes revolucionarios del país en esa época: "No hay general que resista un cañonazo de 50 mil pesos", lo cual puede hacerse extensivo a la administración pública en todas sus ramas.

Las técnicas de la corrupción cambiaron, se modernizaron, se hicieron más sutiles y cuantiosas en lo referente a ganancias, pero en el fondo siempre han sido lo mismo. Con el tiempo, la corrupción se entronizó como un mecanismo redistribuidor del ingreso en beneficio de dos castas - privilegiadas, la política y la élite económica privada. Sin embargo, en el primer caso esta redistribución tiene carácter sexenal; se trata de un usufructo temporalmente limitado de la posibilidad del abuso del poder.

Este hecho ha creado formas mentales degradadas y -- por demás viciadas en el mexicano, como que el arribar a un cargo público en muchísimos casos significa automáticamente una posibilidad abierta para el rápido enriquecimiento. La corrupción, que va desde el aprovechamiento ilícito de una inversión pública, como sucede con el funcionario que adquiere y acapara terrenos cuya plusvalía proviene de la urbanización que él mismo instrumentó, hasta el que guarda silencio en el Consejo de Administración que de



ba fallar sobre un negocio de un socio o "compadre", verdadera institución del folklore nacional, implica una degradación absoluta de lo que debe ser un funcionario público.

No olvidemos que el desbordamiento de la corrupción pone en predicamento a las instituciones nacionales, y no sólo por el debilitamiento que experimentan los recursos de la nación y de sus entidades federativas, sino porque la irritación del pueblo mexicano ante la sostenida impunidad podría degenerar en serios conflictos internos, sin excluir las modificaciones, no necesariamente por la vía pacífica, al sistema.

Al protestar el cumplimiento de una responsabilidad, el funcionario se encuentra en favor de los intereses del Estado, y una vocación muy clara de servidor público solamente lo muestra quien asume su cargo con plena conciencia de que se trata de servir a la Patria. El propio Estado, desde el ejercicio del poder a través de sus funcionarios, no puede sustraerse en sus múltiples actividades de la comisión de ilícitos que indudablemente lesiona la moral pública, el patrimonio nacional y en ocasiones atentan contra la vida y la libertad de las personas.

Dentro de la Reforma Administrativa, promovida por el Presidente de la República, se han superado varios vicios en el área de la Procuración de la Justicia, especialmente el de la corrupción. A dichas tareas cabe añadir la Nueva Ley de Responsabilidades, de la que hablaremos en su

oportunidad, además de las reformas al Código Penal haciendo más severa la penalidad del peculado y derogando el artículo 221, que abría la puerta de la libertad a los funcionarios corruptos.

Nosotros creemos que para evitar esta creciente y dañina corrupción, es conveniente la tipificación de una serie de conductas, actualmente impunes, de las que más adelante hablaremos.

Nuestra preocupación sincera y creciente porque la función pública en general, y la relación gobernado-gobernante en particular sean saneadas, nos induce a buscar soluciones en la medida que éstas sean posibles.

CAPITULO I

## CAPITULO I

### LA FORMA DE GOBIERNO

- I.- EL FEDERALISMO MEXICANO
- II.- SOBERANIA
- III.- AUTONOMIA
- IV.- LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS EN  
TIDADES FEDERATIVAS.

## LA FORMA DE GOBIERNO

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 40 la forma de Gobierno como República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Lo anterior significa que México adopta ser:

- a) República
- b) Representativa
- c) Democrática
- d) Federal

a) REPUBLICA.- Se llama "República" al sistema en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce directamente o bien por medio de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Gobernadores y Diputados de los Estados, que son electos directamente por el pueblo.

Es precisamente en este sistema de renovación periódica de las personas de elección popular donde encontramos la estabilidad del régimen político mexicano.

b) REPRESENTATIVA.- Significa que el Gobierno lo ejerce el pueblo y la soberanía de éste se expresa por me-

dio de los Poderes de la Unión. Aun siendo el pueblo soberano, no puede ejercer la soberanía directamente, sino a través de representantes que componen los Poderes.

Estas representaciones son tanto más necesarias, si se toma en consideración que la gran extensión del país y el crecido número de habitantes no permiten la reunión de todo el pueblo para discutir y resolver los asuntos graves de la Nación.

c) DEMOCRATICA.- Tiene este carácter porque las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos sin distinción; así pues, en el artículo 40 Constitucional se consagra la forma pura de la democracia, además de que en el artículo 39 de la misma Carta Magna se establece que: - "Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

La democracia, además de ser una estructura jurídica y un régimen político, también constituye un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De acuerdo con la historia política mexicana, el pueblo, en pleno ejercicio de su soberanía seleccionó el sistema del Estado Federal como forma política de Gobierno y por ello le corresponde, en los términos del artículo anteriormente citado, este derecho fundamental: - "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

d) FEDERAL.- Proviene del término Federación, que es

la unión de Estados Libres en su régimen interior, pero su jetos a lo ordenado por la Constitución, la cual no pueden violar; por esto la Constitución es llamada también "El -- Pacto Federal".

El sistema Federal viene a ser una distribución de - facultades entre un gobierno común y los gobiernos locales, de tal forma que no debe ser modificado por la legislación ordinaria de la Federación.

La Federación se integra con varios Estados o entidades federativas, que conservan su independencia administrativa y son libres y autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior (Artículos 40 y 41 de la Constitución).

El Gobierno Federal o Supremo Poder de la Federación, como lo designa el artículo 49 de la Constitución, se divide para su ejercicio el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

## I.- EL FEDERALISMO MEXICANO.

De primordial importancia para la comprensión de capítulos posteriores es determinar el concepto de Federación, que es el régimen adoptado como forma de gobierno de nuestro país, así como señalar las características del Estado Federal.

Los países que han adoptado la estructura jurídica de la Democracia, en su gran mayoría también han adoptado como forma de gobierno el sistema federal.

"Etimológicamente, la palabra 'Federación' Implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino 'FOEDUS FEDERARE', que equivale a unir, a ligar o componer". (2)

La Federación es una entidad política, parte del Estado Federal total, creada por la decisión soberana de los Estados que en el Pacto Federal le asignaron facultades expresas para asegurar la unidad política y administrativa.

El Federalismo es la forma de Estado opuesta al centralismo y definitivamente, desde la Constitución de 1857, es el sistema de organización político-administrativa que rige nuestro país.

Una de las características del federalismo es que deben coexistir el Estado Federal y los Estados Miembros -

---

(2) Cit. por Serna Elizondo Enrique, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Porrúa, México, 1979, Pág. 295.



dentro de lo que sería un solo país, generalmente formado por tres poderes: el Ejecutivo Federal, que se deposita en un individuo, el Presidente de la República; el Poder Legislativo, depositado en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; por último, el Poder Judicial Federal, encargado de dirigir las controversias, que en nuestro caso está representado por la Suprema Corte de Justicia y entre sus atribuciones mencionaremos el control jurisdiccional del federalismo.

El sistema federativo se dice que existe cuando varios Estados se reúnen en forma unitaria, perdiendo su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservando para sí algunas facultades como la de tener una Constitución propia. El Estado Federal posee órganos propios capaces de desempeñar las funciones que competen a su soberanía y de tener jurisdicción tanto sobre el territorio, como sobre los habitantes de todos y cada uno de los Estados que lo integran. Al perder su soberanía exterior, otorgándosela al Estado Federal, los Estados Federados carecen de personalidad internacional, puesto que quien figura como Estado autónomo a través de las fronteras es el Estado Federal, en el cual se concentra la representatividad de todos los miembros.

Casi desde su independencia, nuestra patria adoptó el sistema de gobierno Federal. La Constitución en vigor establece que los Estados Unidos Mexicanos se integran por

31 Estados libres y soberanos, en los cuales la organización política y administrativa descansa en los municipios libres.

Fueron los Estados Unidos de Norteamérica, con su Constitución de Filadelfia, los pioneros del Federalismo; su Carta Magna contempló una Federación o Estado Federal integrado por Estados Libres y soberanos pero unidos por un Pacto Federal, idea plasmada en casi todas nuestras Constituciones, con excepción de las de 1836 y 1843.

Como la realidad de nuestro país no era, ni es la misma que la de los Estados Unidos, el nacimiento del Federalismo en México se produjo bajo condiciones muy diferentes. Por un lado, el Federalismo emerge en la Unión Americana dentro de un contexto contrario al mexicano, al seguir un proceso espontáneo donde 13 colonias inglesas emprendieron una serie de actos tendientes a formar la Unión; aquéllas ya gozaban desde sus inicios de una cierta autonomía, pero sometida por medio de un gobernador a la corona inglesa. Por tanto, al independizarse se convirtieron en 13 Estados libres e independientes entre ellos y con respecto a Inglaterra. Su unión surgió por virtud de la voluntad de mantener su separación de la metrópoli colonial, estableciendo libremente por la decisión de cada uno de los Estados miembros, primero la Confederación y después la Federación.

Nuestro Federalismo constituye un modelo "sui géneris" con características distintas al norteamericano, toda vez que México no se hallaba desunido, sino desorganizado. Al

conseguir su independencia, el país constituía un Estado -- centralista con legislación uniforme sobre el territorio; -- sin embargo, el hecho de que algunas provincias que constituían una parte del Estado Mexicano amenazaran con la secesión (denominación que recibe la facultad especial de un Estado cuando no muestra su acuerdo con las medidas adoptadas por el Congreso Confederado, consecuencia de ello el miembro puede retirarse libremente de la Confederación y dejar de pertenecer a ella), motivó al gobierno central a cambiar el sistema imperante por el Federal, logrando así unificar a la República. Pero los nuevos Estados no fueron libres y soberanos, pues el logro consistió únicamente en una forma de descentralización administrativa. Así, en los años 1836- y 1843 se implantó el Estado unitario para que finalmente, en 1847, triunfara el Federalismo y fuera confirmado en -- 1857. Y aunque durante el porfiriato se le negó vigencia, en -- 1917 se consolidó fuertemente hasta nuestros días.

La tendencia del gobierno central para aumentar su poderío en distintas materias y en detrimento de los Estados, se ha incrementado en los últimos tiempos por las necesidades que han surgido como resultado de la continua transformación económica, política, social y cultural que vive nuestro país. A pesar de ello, la autonomía local de los Estados miembros es definida como un hecho indispensable para el desarrollo de la democracia en México.

La Constitución Mexicana en su artículo 40 prevé que-

México es una República Federal compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, - unidos en una Federación establecida según los principios - de la Ley fundamental. Además, como vimos anteriormente, 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 toca a sus regímenes interiores, bajo los términos establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Los Estados - cuentan cada uno con su Constitución, teniendo la libertad - de redactarla como lo crean conveniente, dada su condición - de miembros libres y soberanos en su status interior; sólo - cabe exceptuar que en principio, la forma representativa re - publicana les es exigida en virtud de los artículos 40 y 115 de la Constitución Federal.

En realidad, el Federalismo en México no fue en el -- pasado sino una pretensión, más que una realidad, ya que du - rante largo tiempo nuestro país osciló entre la anarquía y - la tiranía. De 1917 a la fecha ha sufrido una importante -- evolución histórica, aunque en los primeros años post-revo - lucionarios subsistió el peligro que representaba el hecho - de que Gobernadores y caciques tuvieran ejércitos y parti -- dos propios al estilo feudal, con la consecuente desarticu - lación nacional.

Por regla general se señalan las siguientes caracte -- rísticas del Estado Federal:

- 1o.- Implica la unidad de nacionalidad.
- 2o.- Implica la unidad territorial.
- 3o.- Posee un ordenamiento constitucional propio: La Constitución Federal.
- 4o.- Los órganos del Estado Federal prescriben una legislación dirigida a los Estados miembros.
- 5o.- El Estado Federal ejerce los poderes de la Administración directamente.
- 6o.- El Estado Federal tiene el derecho de la Justicia.

Los Estados miembros, a su vez, tienen ciertas características, a saber:

- 1o.- El Estado miembro posee un ordenamiento constitucional propio.
- 2o.- El ordenamiento constitucional del Estado miembro incluye la integración de tres poderes, como el Estado Federal.
- 3o.- Su Constitución es rígida y no puede contravenir al ordenamiento Federal.
- 4o.- El Estado miembro debe poseer recursos económicos propios, para satisfacer sus necesidades.

"El Estado Federal, como ya vimos antes, tiene dos Cámaras, de las cuales, una, la Cámara de Diputados, representa la Nación Federal en su conjunto; es elegida directamente por todos los ciudadanos, y la otra, la Cámara de Senadores, que es el Consejo Federal, representa a los Esta-

dos miembros y está compuesta por un Senador por cada uno de los 31 Estados, más dos por el Distrito Federal durante un período de seis años.

"Los conflictos entre Estados miembros, o entre éstos y el Estado Federal, no pueden arreglarse más que por la vía judicial, y es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien se encarga de dirigir estas controversias. Por otro lado, lo que caracteriza a un régimen federal es su descentralización política, un alto grado de esa descentralización encadena un eficaz sistema federal". (3)

Francisco Patiño afirma a ese respecto, que: "El régimen federal es una forma de gobierno de descentralización política en beneficio de los Estados miembros. Coexisten dos Gobiernos, el Federal y el Gobierno de cada entidad federativa; esta última goza de autonomía constitucional y participa en la formación de la voluntad federal directamente por la intervención necesaria dentro del procedimiento de la reforma a la Constitución Federal, indirectamente cuando envía sus representantes al Senado o a la Cámara de Estados". (4)

---

(3) Serna Elizondo, Enrique, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 306.

(4) *Cit. por Serna Elizondo, Ob. Cit., Pág. 307.*

## II.- SOBERANIA

La Soberanía, junto con el Territorio y la Población, es un elemento esencial del Estado.

Podemos definir al Estado como la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio.

Para dar un concepto de soberanía, nos remitiremos a la idea clásica de la negación lógica, según la cual se le considera como el poder que no está sujeto a otro poder. El primer tratadista que utiliza este término en su obra "La República", fue el filósofo francés Juan Bodino, derivándolo de la unión de dos vocablos clásicos, super-sobre o por encima y omnia que significa todo, de ahí la definición etimológica "lo que se encuentra por encima de todo".

Al considerar a la soberanía como elemento del Estado, inevitablemente nos encontramos con la problemática de la existencia del mismo y de la permanencia de su vida interna y externa. Por cuanto hace al primer aspecto, diremos que el Estado es soberano en tanto que en la relación interna -- con sus miembros y elementos mantiene siempre y en todo momento el poder supremo, razón por la cual en política interior no existe otro poder jurídico oponible a él. Pero en lo que respecta a la actividad externa del Estado, si bien es cierto que ejerce de algún modo su soberanía, no podemos expresar ésta en el concepto clásico, ya que a nivel internacional se concreta al intercambio con otras naciones soberanas.

nas, cuyos derechos deben ser respetados y, en consecuencia, limitan las atribuciones estatales. Por tal motivo, lo correcto no es hablar de soberanía sino de independencia.

Concluimos en que la soberanía propiamente dicha es ejercida de modo exclusivo en el ámbito de la vida interna del Estado, de ahí que goce de dos facultades esenciales. La primera es la potestad de dirigir su actividad en la forma que él mismo establezca, es decir, que el Estado señalará sus propios medios para la consecución de sus objetivos ontológicos, el bienestar de la comunidad y el fortalecimiento de su soberanía.

En cuanto a la facultad de autolimitarse, el Estado es el único que fija internamente las líneas de su esfera de acción, sin que otro poder pueda en ningún momento limitar su actividad interna, lo que León Duguít denominó "poder exorbitante del Estado".

Dentro de un estado de derecho como el nuestro, aunque la soberanía definitivamente radica en el pueblo, subsiste la imposibilidad material de que éste ejerza en su totalidad numérica sus atributos soberanos; de ahí que los delegue, a través de una norma suprema, a los órganos representativos que nuestro sistema divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los principios soberanos y de representación emanan de los artículos 39 y 41 de nuestra Constitución vigente, enunciados a continua-



ción:

Artículo 39.- "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo en todo tiempo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno".

Sobresale en este artículo, la mención de que todo poder público proviene del pueblo y se establece para provecho y mejoramiento de éste. De hecho, define que por un lado el gobierno nace de un acto de solidaridad social y se instituye por medio de un proceso jurídico constitucional, con objeto de beneficiar a la población que integra ese Estado y, por otro, reconoce la potestad indiscutible del pueblo para modificar o alterar su forma de gobierno cuando así lo juzgue conveniente.

La forma en que el pueblo ejerce su soberanía surge del artículo 41 de la Constitución, que a la letra dice:

Artículo 41.- "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 toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Se desprende de lo anterior, como ya habíamos men

cionado, que el pueblo delega su potestad soberana a través de las instituciones que emergen de sí mismo, para su servicio, y la ejerce a través de los Poderes de la Unión— así como de los Estados, según la esfera de competencia de éstos; ello debido al Pacto Federal entre Estados libres y soberanos que en nuestra Constitución Política, dentro de la cual se fijaron distintas competencias a los poderes federales y a los poderes locales.

Asimismo encontramos en dicho capítulo Constitucional que el pueblo, en ejercicio de su soberanía, adopta como forma de gobierno la República Representativa, Democrática y Federal, compuesta por Estados libres y soberanos - en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Muy importante dentro de este punto es lo referente al uso de la palabra soberanía aplicada al régimen interior de las entidades federativas. Debemos dejar perfectamente establecido que este término fue usado por los constituyentes para desechar en definitiva la idea de la unión de estados a través de un Pacto Federal como un fundamento más político que jurídico y, en cambio, emplearlo como una fórmula para establecer la existencia de poderes públicos locales que no se oponen en modo alguno a los poderes federales. No existe, por lo tanto, una duplicidad de funciones— como podría suponerse con un análisis superficial, sino que subsisten dos ámbitos o esferas de competencia, una fede--

ral y otra local, mismas que se ven delimitadas en nuestra Carta Magna. Por lo anterior, afirmamos que la soberanía local debe entenderse como el respeto de las instituciones federales a las locales en todo lo concerniente a su competencia, principio de vital importancia política consagrado en los artículos 40 y 41 de la Constitución.

Las características esenciales atribuibles a la soberanía, son las que enseguida enumeraremos:

1.- Supremacía.- La soberanía es un poder supremo que garantiza el orden fundamental del Estado y los fines de la existencia humana.

2.- Generalidad.- La soberanía se extiende, se ejerce sin excepción sobre todos los hombres.

3.- Permanencia.- Significa que, si bien los titulares del ejercicio del poder desaparecen, sucediendo unos gobiernos a otros, sin embargo la soberanía continúa imperando mientras el Estado subsista.

4.- Indivisibilidad.- La mayoría de los teóricos, tanto políticos como juristas, sostienen que la soberanía no puede ser fraccionada, dada la imposibilidad de que existan dos o más supremos poderes en el mismo Estado; éste puede tomar la decisión de delegar poderes de gobierno jerárquicamente, pero también retirarla cuando convenga. En un sistema federal como el mexicano, la autoridad de gobierno es compartida, pero no así el gobierno, sólo hay un Estado y una Soberanía.

5.- Autonomía e independencia. - Esta doble característica se vincula íntimamente con la supremacía y la interpretamos como la facultad del Estado para gozar de completa autodeterminación para realizar y garantizar el bien común, autonomía que viene a traducirse en la materialización de las funciones sociales fundamentales.

La soberanía o poder supremo ha servido de base a todos los regímenes políticos que de una manera u otra se han dejado influenciar por el gran movimiento revolucionario francés de 1789, que llevó a cabo el pensamiento de los enciclopedistas del siglo XVII. Las constituciones políticas escritas comenzaron a tomar forma en diversas naciones e influenciadas por este movimiento ideológico y práctico, consignaron el Dogma de la Soberanía Popular, que es considerado hasta nuestros días como la base esencial de los regímenes democráticos.

Por todo lo previamente expuesto, concluimos que la soberanía es un elemento cualitativo abstracto del Estado, al que otorga en su vida interna las facultades de autodeterminación y de autolimitación, a la vez que le proporciona un status de independencia frente a otros estados y que, en nuestro sistema jurídico, encontramos en la voluntad del pueblo ejercida a través de sus instituciones representativas.

### III.- AUTONOMIA

Otro atributo básico del poder del Estado es la autonomía. Al definirla, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos proporciona tres acepciones, a saber: "Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; condición del individuo que de nadie depende bajo ciertos conceptos, y; potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". (5)

La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los estados-miembros de una federación para darse sus propias normas.

Presupone una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, así como un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que conforman lo heterónomo. La zona de determinación siempre es señalada e impuesta a las Constituciones locales por la Constitución Federal.

La autonomía constitucional representa el primer elemento integrante del signo específico de una federación. En tanto que las comunidades políticas que forman un estado tengan derecho de autodeterminarse en su esfera particular, podremos afirmar que estamos en presencia de un país fede-

---

(5) *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1947, Pág. 141.*

ral.

Dos aspectos sobresalen en esta autonomía. Primero, que las entidades federativas poseen una Constitución propia, libremente promulgada y ajena al poder central, lo cual resulta fundamental dentro de un estado federal porque distingue sin lugar a dudas a las entidades federativas de otras comunidades políticas, como el Municipio Libre. No obstante, la autodeterminación debe estar indispensablemente restringida por disposiciones de la misma Constitución general, bajo pena de no existir un estado federal, sino varios estados confederados unidos por un simple vínculo de derecho.

Entre nosotros, la Constitución ordena que los Estados adopten para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, aun sancionando reglas que detallan un tanto las organizaciones del gobierno local. Así, por ejemplo, los Estados tienen como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; los Municipios tienen personalidad jurídica y gozan de libre administración de su hacienda, la cual se integra de las contribuciones que señalan los Estados y aprueban las legislaturas correspondientes. Por otra parte, al igual que el presidente de la República, los Gobernadores de los Estados no pueden permanecer en su cargo por un período mayor de seis años y nunca,

por ningún motivo, podrán ser reelectos, disposición esta última aplicable también a los representantes de las legislaturas, cuyo número debe ser proporcional al de los habitantes de cada Estado, etc. (Artículo 115 Constitucional).

El segundo factor de la autonomía constitucional es triba en la facultad que poseen las colectividades integrantes para revisar su propio estatuto fundamental. Este derecho, de la misma naturaleza que el anterior, encuentra idénticas limitaciones directas, así como la restricción indirecta proveniente del derecho supremo del Estado a enmendar en todo tiempo la Constitución General, y que al hacerlo, puede inclusive suprimir totalmente la autonomía constitucional de las Entidades Federativas.

De cualquier forma, la autonomía estatal ha sufrido un descenso cada vez mayor, sobre todo bajo la vigencia de la actual Constitución. Las frecuentes adiciones a nuestra ley fundamental han propiciado que el proceso legislativo federal vaya absorbiendo peligrosamente, por las consecuencias negativas de un poder central omnipresente y antidemocrático, las facultades de las legislaturas de los Estados, y como consecuencia, el ámbito del orden administrativo y aun el judicial.

No queremos dejar de asentar que de hacerse irreversible la evolución de este proceso centralizador, se mermaría aún más nuestro ya en sí mismo imperfecto sistema democrático, erróneo "de facto" aunque no por legislación. Di-

cho problema se halla estrechamente vinculado a la aplicación correcta de la Ley de Responsabilidades, motivo principal de la presente tesis, y de lo cual hablaremos con mayor precisión en capítulos posteriores.

Coincidimos, pues, en que si las entidades locales no son soberanas sino sólo autónomas, constitucionalmente las autoridades federales pueden intervenir en la vida política de los Estados. Y al efecto tenemos los siguientes casos de intervención federal en la vida política de los Estados:

1.- El Congreso interviene en los casos que señalan el artículo 73, fracciones IV y IX, para arreglar definitivamente los límites de los Estados y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

El artículo 116 establece que los Estados pueden arreglar entre sí, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto sin la aprobación del Congreso de la -- Unión.

Así también, el artículo 122 ordena que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

2.- El Senado, en base al artículo 76, fracciones IV, V y VI, deberá dar su consentimiento para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fue



ra de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria. Cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. Además, resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado.

- 3.- El Poder Ejecutivo tiene facultades en los términos de los artículos 115 fracción III, donde se establece que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. En el Artículo 118 Frac. III, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

#### IV.- LA ESFERA COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Repetidamente hemos citado la delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros. La importancia del tema merece, a nuestro juicio, una ampliación -- que aunque somera determine aproximadamente la distribución competencial. En ese sentido se señalan diversas posibilidades; así se habla, por una parte, de materias exclusivas, - cuya legislación y en algunos casos ejecución, pertenecen sólo a una entidad, sea la Federación o los Estados.

El artículo 124 de nuestra Carta Magna establece, por medio del sistema de exclusión, el límite de competencias entre los Estados y la Federación: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Siempre es a la Constitución a la que corresponde hacer la división o reparto de jurisdicciones.

Dentro de nuestro Derecho Constitucional, las facultades de la Federación se encuentran circunscritas en una zona perfectamente limitada, la cual no puede extenderse por analogía, igualdad o mayoría de razón a otros casos que no sean los estrictamente previstos. Sin embargo, el constituyente ha establecido en la fracción XXX del artículo 73 un precepto que sirve como puerta de escape a la rigidez de -- las atribuciones federales, consagrando las llamadas facultades implícitas.

Por atribuciones implícitas se entienden aquéllas que -

el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas, que son conferidas en forma concreta y evidente a cada uno de los poderes por la Constitución.

Para otorgar una atribución implícita es necesario reunir los siguientes requisitos: 1o.- La existencia de una facultad explícita que no puede ejercitarse por sí sola; 2o.- La relación medio a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la explícita; 3o.- Por último, el reconocimiento del Congreso de la Unión a la facultad implícita y su otorgamiento al poder que la demande. Por consiguiente, la facultad implícita carece de autonomía pues está subordinada a una atribución principal, amén de que debe existir entre ambas una relación de necesidad y únicamente pueden ser conferidas por medio del poder legislativo.

De índole diversa, aunque constituyendo también una excepción al artículo 124, son las llamadas facultades concurrentes, esto es, aquéllas que pueden ejercitar libremente los Estados mientras no lo haga la entidad titular constitucional de las mismas, la Federación. Consagradas por la jurisprudencia y la doctrina, dichas facultades comprenden dos acciones que coinciden en el mismo punto u objeto, por lo que la terminología correcta es "coincidentes", al ser ejercitadas simultáneamente por la Federación y los Estados.

Nuestra Constitución no consagra las facultades concurrentes; empero, la práctica ha admitido la intervención supletoria de los estados en ausencia de la actividad federal, uno de cuyos más claros ejemplos se contempla en el artículo 121 constitucional. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de cada uno de los Estados, para que tengan fe y crédito general.-- Como el Congreso no ha dictado la ley a que alude el precepto Constitucional, los poderes locales se han visto precisados a dictar leyes reguladoras de esos actos, mismas que resultarán insubsistentes cuando el Congreso dicte la ley mencionada.

La justificación de esas atribuciones es muy clara: si al federalizarse los Estados se desprenden de algunas de sus atribuciones en favor del Gobierno Federal, es para que éste las utilice en beneficio general; no haciéndolo, las entidades federativas se encuentran en libertad de ejercitarlas en vez de que queden ociosas.

El caso más importante y notable de atribuciones coincidentes, para efectos de ejemplificación, está relacionado con materia tributaria. Los Estados tienen la misma facultad para fijar y cobrar impuestos que la Federación, de tal manera que al hallarse ambos en posición de subvenir sus gastos respectivos, se evita la necesidad de acudir a la ayuda pecuniaria mutua, lo que traería como consecuencia --

la subordinación de la Federación a los Estados o viceversa y, finalmente, la desaparición del régimen federal.

Entre las facultades consignadas a los Estados cabe citar la de arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero para poder llevar a cabo esos acuerdos se requiere la aprobación previa del Congreso de la Unión. Es numerosa la serie de limitaciones estatales, que en cierta forma constituyen la contrapartida de las facultades al Congreso General, entre otras, las de no celebrar alianza, tratado o coalición con otros Estados, ni con las potencias extranjeras. Esta prohibición del artículo 117 obedece en buena parte a razones de experiencia histórica, pues en la centuria pasada en más de una ocasión tuvo lugar esa coalición de estados.

Otras prohibiciones dignas de mención son: acuñar moneda, emitir estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas; prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de él, a mercancías nacionales o extranjeras, etc.

Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. A su vez, coadyuvan en las reformas constitucionales a través de las legislaturas locales, según el requisito exigido de que para que exista una reforma constitucional, además de la aprobación del Congreso, se requiere el acuerdo de un mínimo de dos terceras partes de las legislaturas estatales.

Así pues, y a manera de resumen, diremos que dentro del

régimen federal existen dos clases de autoridades, cada una con un ámbito de jurisdicción propia: las autoridades federales, cuyas atribuciones se encuentran dictadas por la propia Constitución, y las autoridades locales o estatales, a quienes quedan reservadas todas aquellas facultades no otorgadas expresamente a los órganos federales.

Las autoridades locales gobiernan libremente dentro del territorio del Estado que ha conservado para sí su soberanía interior, sin más limitaciones que el absoluto respeto al carácter irrevocable del pacto federal.

Las autoridades federales tienen a su cargo el gobierno general de todo el país, siendo su competencia delimitada en la Constitución para no invadir la soberanía estatal.

## CAPITULO II

## CAPITULO II

### LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

- I.- INMUNIDAD Y FUERO
- II.- PROCEDIMIENTO DE DESAFUERO
- III.- PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO
- IV.- CRITICA AL JUICIO POLITICO



## LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

La realización de los fines del Estado no se conciben sin la colaboración intelectual o física de las personas, ya que los entes jurídicos públicos, como toda persona moral, actúan mediante voluntades humanas. Dicho de otro modo, la actividad estatal necesita individuos que formen y exterioricen su voluntad: El Estado funciona por medio de sus órganos, y éstos a su vez utilizan para el cumplimiento de sus objetivos a un conjunto de personas físicas o -- funcionarios públicos.

No existe uniformidad de criterios en la doctrina acerca del concepto jurídico de funcionario público, pues como afirma el maestro Argentino Bielsa, "Los conceptos y las definiciones que se han dado de funcionario público varían, ya sea por la tendencia doctrinaria, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado y especialmente en su forma política, pues todo ello refleja o incide sobre las ideas de función y de funcionario". (6)

De acuerdo con el pensamiento de Bielsa, funcionario público es aquella persona que "...en virtud de designación especial o legal (por medio de nombramiento o por medio de elección) y de manera continua, bajo forma y condi-

---

(6) Bielsa Rafael, "Derecho Administrativo" Tomo III, Roque Depalma -- Editor, 5a. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1956, Pág. 206.

ciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, concurre a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social". (7)

Las expresiones "designación especial" (es decir, personal) y "continuidad" (que siempre es relativa) sirven para diferenciar al funcionario público de todo aquél que, sin serlo, puede ser considerado como tal, en razón de la naturaleza de la conducta que realiza. La actividad estatal puede ejercerla accidentalmente quien no es funcionario sin que por ello infrinja la ley, ya que para ese efecto y bajo ciertas circunstancias lo respeta en ese momento. Tal es el caso del individuo que aprehende a un delincuente en el instante de estar cometiendo un acto delictuoso.

Conforme a nuestro régimen legal, se requiere la voluntad sin vicios de fondo o forma del individuo que va a desempeñar una función pública. A ese respecto el artículo 50. Constitucional establece que "nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento", con las obvias excepciones de los casos obligatorios para prestar servicios como el de las armas, jurado, servicios censales, cargos de elección popular, funciones electorales, etc. El precepto no incluye alusión alguna a la función pública.

---

(7) *Idem*, Pág. 207.

De lo expuesto anteriormente, podemos decir que - - - funcionario público es "todo individuo ligado voluntariamente" (8) a un órgano del Estado, en virtud de designación especial o legal, de naturaleza permanente y no accidental, - que concurre a formar parte de la voluntad del Estado para la realización de un fin público.

En nuestra legislación se emplean varias denominaciones para referirse a las personas que colaboran con el Estado, en el desarrollo de la función pública. Así se habla de funcionarios y empleados como puede observarse al tenor del párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una Ley de responsabilidades para todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal..."

En lo que atañe a esta distinción entre funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina, - cabe señalar que para nosotros la diferencia radica en que el funcionario "...supone un encargo especial transmitido - en principio por la ley, que crea una relación externa queda al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública". (9) El empleado exclusivamente guarda relación interna con el servicio estatal y

---

(8) *Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1976. Pág. 357.*

(9) *Idem, Pág. 357.*

auxilia a los "representantes" en el ejercicio de sus facultades.

Por otra parte, debido a la diversidad, importancia y complejidad de las funciones que debe llevar a cabo el Estado, se requiere la actividad uniforme de numerosas personas y siempre debe manifestarse dentro de un determinado territorio.

Los individuos que contribuyen a constituir la voluntad del Estado, así como a desarrollar la función pública, pueden ser clasificados en:

- a) Representativos o Técnicos, según predomine el carácter representativo o técnico.
  - b) En atención al organismo político del que dependen y forman parte, Federales, Estatales y Municipales.
  - c) Tomando en cuenta su origen y designación distinguimos dos grupos, los funcionarios electos y los de nombramiento.
- Los primeros pueden ser designados sólo por uno de los poderes (en principio, el Ejecutivo) o bien con la concurrencia de las voluntades de dos de los poderes.
- d) Atendiendo a la estabilidad o permanencia en el cargo, se habla de funcionarios movibles e inamovibles.
  - e) Por su forma legal de actuar se dividen en funcionarios unipersonales y colegiados.
  - f) En la Constitución también encontramos dos grandes grupos, los funcionarios públicos por una parte, y por la

otra los altos funcionarios públicos.

El artículo 108 de la Carta Magna establece quiénes son altos funcionarios públicos:

- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Secretarios de Despacho
- Procurador General de la República.
- Gobernadores de los Estados.
- Diputados a las Legislaturas Locales.

Para esclarecer la diferencia entre los funcionarios y altos funcionarios, nos serviremos de las ideas del tratadista francés Jéze, quien arguye que los funcionarios públicos "latu sensu", es decir, los individuos que prestan sus servicios para asegurar el buen desempeño de la actividad pública deben clasificarse en cuatro categorías:

1.- Gobernantes.- Son quienes determinan las necesidades que habrán de satisfacerse por virtud del servicio público y su funcionamiento; gozan de un régimen jurídico especial que asegura su independencia merced a la creación de excepciones al régimen de derecho común, bajo cuyas normas se hayan sometidos los demás agentes públicos.

Dentro de esta categoría enumera Jéze a los Ministros, Senadores, Diputados y Jefe del Ejecutivo.

2.- Auxiliares.- Aquellos individuos que prestan temporal y ocasionalmente su actividad personal para asegurar el

funcionamiento de un servicio público.

3.- Requisados. - Su prestación no es voluntaria sino im- -  
puesta por la ley.

4.- Funcionarios Públicos. - Son aquéllos investidos, aun- -  
que sea temporalmente, de un empleo estable, normal, para-  
colaborar en la prestación de un servicio público.

Haciendo a un lado los "auxiliares" y los "requisa- -  
dos", se infiere que los funcionarios a los que Jéze cali-  
fica como "gobernantes", corresponden perfectamente a los-  
llamados por nuestra Constitución "altos funcionarios pú- -  
blicos", toda vez que gozan para su protección de un régi-  
men jurídico especial colmado de prerrogativas exclusivas.

En consecuencia, entendemos por alto funcionario públi-  
co aquellos órganos-individuales del Estado que manifies- -  
tan y concurren a formar la voluntad del órgano-institu- -  
ción, en virtud de una designación especial (personal, ya-  
sea por nombramiento o por elección) y de una manera contí-  
nua, dirigida esa voluntad hacia la realización de un fin-  
público, gozando de un régimen jurídico especial (inmuni- -  
dad y fuero) por ocupar puestos relevantes y con responsa-  
bilidad política.

I.- INMUNIDAD Y FUERO.

En un Estado, cualquiera que sea su régimen gubernamental, todas aquellas personas encargadas de realizar funciones públicas responden de sus actos; tal tesis se encuentra consagrada en nuestra Constitución, como consecuencia de la implantación en la misma del principio de igualdad ante la ley de que nos habla el artículo 13 (10); no obstante, la propia Carta Magna, tomando en consideración la importancia de determinadas funciones, ha querido proteger a los funcionarios que las realizan mientras permanecen en ejercicio, erigiendo de esta manera el régimen de las inmunidades.

El artículo 108 constitucional, lejos de crear un régimen de irresponsabilidades, reglamenta con estrictez de significación la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados. Es de esta disposición de donde emana el régimen de las inmunidades de los altos funcionarios, consistentes en ciertas prerrogativas que los hacen inviolables, es decir, que toda acción criminal dirigida contra ellos deben supeditarse a la resolución del Senado, en un caso, y a la declaración de la Cámara de Diputados, en otro.

---

(10) "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales -- especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni -- gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios -- públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra -- para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los -- tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán -- extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere -- complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que -- corresponda".

Tal inmunidad comprende: a) el fuero, que cumple su finalidad cuando se intenta reclamar una responsabilidad proveniente de la comisión de un delito del orden común, caso en el que se requiere el desafuero; y b) el juicio político, instaurado cuando se trata de exigir cierta responsabilidad a funcionarios por la comisión un delito de carácter oficial, no requiriéndose en estas circunstancias el desafuero, sino una previa acusación de la Cámara de Diputados ante la de Senadores, la que siguiendo todo un procedimiento, resolverá sobre el fondo del asunto.

Etimológicamente el término "inmunidad" se deriva de la palabra latina MUNUS, la cual significa "regalo" en sentido amplio y en "stricto sensu" equivale a oficio público con gravamen y carga sin honor, esto es, la obligación que nos ha sido impuesta o nos incumbe por ley, por costumbre o por mandato. Por consiguiente, quien se halle libre o exento de tal obligación, dicese que está inmune o que goza de inmunidad. (11)

La inmunidad es un privilegio, una prerrogativa que se concede a un individuo determinado liberándolo de una carga o gravamen, o bien confiriéndole un derecho que no gozan otros.

Merced a la inmunidad, los altos funcionarios públicos no están sujetos a la jurisdicción común, prerrogativa que

---

(11) Escríche Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, México, 1931.



como apunta el maestro Tena Ramírez, "recibe el nombre de fuero evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común". (12)

El que los altos funcionarios públicos gocen de este privilegio, no significa, sin embargo, que carezcan de responsabilidad por los actos que realicen, sino que el fuero constitucional, como lo denomina Tena Ramírez, tiene por objeto "proteger a los funcionarios de los amagos del poder o de la fuerza". (13)

Esa inmunidad está limitada, en el sentido de que no excluye el conocimiento de la causa por la jurisdicción común, puesto que el procedimiento judicial sólo está sujeto a la condición de que se prive al funcionario del fuero. A su vez, encontramos otro límite en cuanto a materia: como ya dijimos con anterioridad, siendo el objeto jurídico proteger a los altos funcionarios en el ejercicio de su función, es de suponerse que no gozan de fuero en materia civil o mercantil, acorde a lo dispuesto por el artículo 114 de la Constitución. (14)

Una vez establecido el significado de inmunidad y sus-

---

(12) Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, decimocuarta edición, México, 1976. Pág. 583.

(13) *Idem*, Pág. 584.

(14) "En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público".

limitaciones, intentaremos hacer una breve exposición del fuero.

Fuero, según las definiciones imprecisas que acostumbra el Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española, -- significa: "Ley municipal que se daba durante la edad media. Jurisdicción, Poder, nombre de algunas compilaciones de leyes. Fuero juzgo, fuero real, privilegio. Tribunal -- que aplica las leyes". (15)

La antigua interpretación más generalizada en nuestros días sobre la palabra fuero, es la del privilegio que gozaban ciertos individuos de ser juzgados por sus iguales y no por los tribunales comunes. Una acepción que estimamos correcta es: jurisdicción, privilegio o exención que se -- concede a una provincia, municipalidad o persona.

El fuero actual no tiene por objeto instituir privilegios o impunidad, lo que sería contrario a los principios de igualdad del régimen democrático, sino proteger a la -- función pública de los amagos del poder o de la fuerza.

Existen dos clases de fueros, el personal y el real. -- El primero está formado por un conjunto de privilegios y -- prerrogativas instituidos por el poder público en favor de una o varias personas expresamente determinadas; por ello se entienden conferidas "intuitu personae", sin más consideraciones que la de la misma persona en cuyo favor se --

---

(15) "Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española" Tomo Segundo, -- Ed. Ramón Sopena, 1956.

acuerda, la cual, por ese solo hecho, goza de favores privilegiados durante el tiempo que viva el titular o beneficiario de ese conjunto de ventajas, sólo extinguibles por la muerte. Pero en tanto goce del fuero, la persona se encuentra colocada en una situación particular "sui géneris", diferente de aquélla en que suele hallarse la generalidad de los individuos carentes del beneficio del fuero personal.

El sujeto titular del fuero de que nos ocupamos, no puede estar supeditado a la ley general, o ser juzgado ni menos sentenciado, por los tribunales ordinarios con jurisdicción para conocer de las controversias entre las personas no privilegiadas, que estarían obligadas al pago de determinados impuestos, etc. El fuero personal también recibe el nombre de subjetivo.

El fuero real objetivo o de causa se basa en la naturaleza de los actos o cosas que sirven de fundamento a los respectivos juicios.

Los fueros reales existen y no implican preeminencia social alguna, tal como el fuero militar; son admisibles y hasta necesarios en nuestro sistema, porque no se establecen en consideración de la persona física, sino para fortalecer a una institución o con motivo de una causa de interés general.

Nuestro país heredó de la España colonial el sistema de los fueros, tanto personales como reales, que fueron --

abolidos por la Constitución de 1857, a excepción del fuero militar y del constitucional.

Ha sido aceptada por la doctrina la existencia del fuero constitucional de que gozan los altos funcionarios de la Federación, en razón de que por la importancia de la actividad que desempeñan, deben disfrutar de prerrogativas suficientes para permitir el mejor ejercicio de la tarea que les ha sido encomendada. Este privilegio constitucional -- opera bajo dos aspectos: primero, como fuero inmunidad y -- segundo, como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales. Ambos casos revisten situaciones jurídicas diversas y titularidad diferente, en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor los establece la Constitución.

1.- EL FUERO COMO INMUNIDAD, es decir, como privilegio o prerrogativa que en forma absoluta entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Constitución en relación con los Diputados y Senadores, quienes conforme al artículo 61 Constitucional, "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" -- sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas".

Esta inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, o dicho de otra manera, con motivo de las funciones que realicen como miembros de la Cámara respectiva.

Otro caso de fuero inmunidad consagrado por la Constitu

ción, hace referencia a que el Presidente de la República sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común durante el tiempo que permanezca en su cargo. Sin embargo, dicha inmunidad nunca podrá significar irresponsabilidad absoluta del Presidente por los delitos comunes u oficiales que pudiera cometer durante su gestión; equivale exclusivamente a que en el período sexenal, y en atención a su alta investidura y no a su persona, está exento de otras acusaciones que no sean traición a la Patria y hechos delictivos de primer orden. Además, si la acusación hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el período presidencial, ello no impide que una vez expirado éste, se presente la denuncia ante el Ministerio Público que corresponda, teniendo en cuenta, claro está, las reglas sobre prescripción de la acción penal.

2.- FUERO COMO NO PROCESABILIDAD, este fuero no corresponde a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 Constitucional; la no procesabilidad ante las autoridades ordinarias federales o locales se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva o decida contra el funcionario de que se trate el llamado "Juicio Político", los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refie

re el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos funcionarios federales sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño a su cargo, aunque es irrelevante proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que constituye el impedimento para que queden sujetos a los tribunales competentes.

En situación jurídica diferente se encuentran colocados los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, cuya responsabilidad surge "por violaciones a la Constitución y Leyes Federales" (artículo 108 Constitucional, segundo párrafo). Como puede apreciarse, esta responsabilidad no proviene necesariamente de algún delito oficial o común, sino de simples actos contrarios a la Constitución o a la legislación federal.

El Dr. Burgoa Urihuela opina que semejante conclusión, deducida de una interpretación legal estricta, parece injusta por lo exagerada, pues conforme a ella cualquier decisión, resolución o acuerdo que sean opuestos a ambos ordenamientos, sujetaría a los funcionarios locales a la responsabilidad de que tratamos. (16) Por tanto, adoptando un

---

(16) Burgoa Urihuela, Ignacio, "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", *Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República*, Número especial, 1980, México, Pág. 95.

criterio lógico-jurídico, creemos que las violaciones a que alude el artículo 108 Constitucional segundo párrafo se deben traducir en los mismos delitos oficiales, toda vez que en el artículo 2 de la propia ley declara que quedan comprendidos en sus disposiciones los gobernadores de los Estados y los diputados locales.

La responsabilidad constitucional de estos funcionarios no considero que emane de la comisión de los delitos comunes, porque la Constitución los relaciona únicamente con los altos funcionarios federales (art. 108, primer párrafo), carácter que no tienen ni los gobernadores, ni los diputados locales por tanto el procedimiento de desafuero sólo con aquellos se vincula. Por tanto, la responsabilidad de los gobernadores y diputados locales derivada de los delitos comunes no está regida por los preceptos constitucionales que se refieren a los altos funcionarios federales.

Ahora bien, la materia del fuero en lo que atañe a los multicitados funcionarios locales, no pertenece al orden federal, sino que su regulación incumbe a las constituciones de los Estados y a su legislación interior, de tal manera que estos ordenamientos pueden establecer, en favor del gobernador y de los diputados locales, fueros de inmunidad y de no procesabilidad. En tales, condiciones, resultado de la autonomía que tienen las entidades federativas de estructurarse interiormente en los ámbitos que no corresponden a las autoridades de la Federación, ambos fueros deben ser respetados por todos los órganos locales con apego al principio de territorialidad, consignado en el artículo 121,

fracción I, de la Constitución: "Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él". Consecuentemente, y en puridad jurídica, extra muros de su entidad, los gobernadores y diputados locales no gozan de fuero alguno, situación que en la actualidad ha provocado serios conflictos políticos.

Es oportuno recordar que tampoco dichos funcionarios -- tienen fuero federal por la razón de que la Constitución no se los otorga, al indicar que "son responsables" por violar la o contravenir las leyes federales. Además, como ya se expuso, por lo que respecta a los delitos comunes, en relación con los cuales opera el fuero de no procesabilidad (artículo 109 Constitucional), éste se contrae a los altos funcionarios federales mencionados en el artículo 108, primer párrafo, sin incluir a gobernadores ni a diputados locales. Y por lo que respecta a los delitos oficiales que esos funcionarios pudieran cometer al incurrir en violaciones a la Constitución y leyes federales, no existe fuero propiamente, sino el sistema especial de competencia contenido en el artículo 111 Constitucional que excluye la intervención de las autoridades judiciales.



## II.- PROCEDIMIENTO DE DESAFUERO.

El Procedimiento de desafuero opera cuando se acusa a un funcionario, de los mencionados con fuero constitucional, de cometer un delito de índole común, es decir, cualquier tipo de conducta sancionada por las leyes penales ordinarias, que no se trate de los delitos oficiales a que alude el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades. Toma injerencia exclusivamente la Cámara de Diputados, la que erigida en Gran Jurado declara si hay o no lugar a proceder en contra del acusado y, en caso afirmativo, éste queda separado de su puesto y sujeto a la acción de los tribunales comunes a fin de que lo juzguen por el delito o delitos del orden común atribuidos.

Conforme a esta modalidad, la intervención de la Cámara de Diputados tiene por objeto únicamente levantar la barrera del fuero constitucional que impide la intervención de la justicia común, sin que se emita ningún juicio que prejuzgue sobre la responsabilidad de las acusaciones de que es objeto el alto funcionario.

El desafuero presenta connotaciones distintas en el campo de los delitos comunes o de los delitos oficiales, tanto respecto al órgano que emite el fallo, como en el procedimiento y sus consecuencias.

El procedimiento de desafuero en base a la comisión de "delitos comunes", se halla previsto en el primer párrafo-

del artículo 109 Constitucional. (17)

Consiste en que la Cámara de Diputados, declara si considera pertinente proceder contra el alto funcionario acusado. En el lenguaje usual, esta declaración se llama "desafuero" porque remueve el fuero de no procesabilidad del que, por razón de su cargo, está investido el funcionario.

La declaración debe estar precedida, en estricta observancia de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, por un procedimiento en el que el funcionario acusado tiene derecho a instrumentar los elementos necesarios para su defensa y aportar las pruebas -- que ayuden a desvirtuar los cargos en que se finque el delito de carácter común. Este procedimiento está regulado - por los artículos 22 al 31 de la Nueva Ley de Responsabilidades.

En caso de que la Cámara de Diputados declare en forma afirmativa la procedencia de la acusación contra el funcionario, "ipso facto" quedará separado de su cargo, perderá el fuero de que gozaba y deberá sujetarse a la acción de - los tribunales comunes, (Artículo 109 Constitucional, párrafo tercero).

Ahora bien, si el acusado por delitos graves del orden común es el Presidente de la República, la Cámara de Diputados resulta incompetente para desafortarlo, toda vez que-

---

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

según lo dispone el precepto invocado (Artículo 109 Constitucional, párrafo III), dicha Cámara sólo deberá fundar la acusación respectiva ante el Senado "como si se tratara de un delito oficial", para dar lugar posteriormente al procedimiento que establece el artículo 111, primer párrafo.

Si la declaración de la Cámara de Diputados es en sentido negativo, el funcionario conservará el fuero y con él, - mientras no expire la vigencia de su cargo, la prerrogativa de no ser enjuiciado.

El artículo 109 Constitucional confirma el principio -- doctrinario de que el fuero se otorga en virtud de la función pública, y a la vez establece que la Cámara no juzga - respecto de la responsabilidad penal del funcionario (motivo por el cual se considera desafortunada la denominación - "Gran Jurado"), pues la decisión negativa de la Cámara no - impide que la acusación continúe cuando el sujeto ha perdido el fuero.

Si se trata de algún delito oficial imputable a cualquier alto funcionario de los que menciona el artículo 108- Constitucional, primer párrafo, el procedimiento es distinto.

Intervienen ambas Cámaras, la de Diputados con facultades acusatorias ante el Senado, el que erigido en Gran Jurado de sentencia puede declarar "por mayoría de las dos ter-

ceras partes del total de sus miembros", que el funcionario imputado es culpable, quedando privado de inmediato de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo - que determine la ley.

Previa la sentencia definitiva, el acusado tiene derecho a ser oído en defensa y efectuar las diligencias que - considere pertinentes para desestimar los cargos.

En análoga situación a la de los altos funcionarios federales que enumera el primer párrafo del artículo 108 - - Constitucional y por lo que concierne a la responsabilidad de los delitos oficiales, se encuentran los gobernadores - de los Estados y los diputados a las legislaturas locales - (párrafo segundo del mismo precepto).

Cabe aclarar que en el caso del procedimiento sobre de litos oficiales sí estamos ante un jurado y juicio verdade ros, pues la Cámara de Senadores "debe al efecto oír al -- acusado y practicar las diligencias que estime convenien tes, para concluir con una resolución que es auténtica sen tencia, ya sea que absuelva o que condene". (18)

Si la Cámara de Senadores absuelve al funcionario, el asunto queda resuelto, es decir, es cosa juzgada. La conde na entraña la privación definitiva de su cargo al funciona rio, así como la imposibilidad para volver a ocupar otro - por el tiempo que la ley lo determine, y si el hecho tuvie

---

(18) Tena Ramírez, Ob. Cit. Pág. 588.

ra señalada por otra norma una pena adicional, el acusado queda a disposición de los tribunales comunes para que lo juzguen y sancionen con arreglo a ella.

Aparentemente, el que el acusado quede a disposición de los tribunales ordinarios constituye una excepción al derecho consagrado en el Artículo 23 Constitucional de no ser juzgado dos veces por el mismo delito; y decimos aparentemente, toda vez que la garantía individual aludida estriba en que un individuo no puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho o por el mismo tribunal, situación que no se produce en el Juicio Político. (19)

Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables, según señala claramente el párrafo tercero del Artículo 111 Constitucional. Esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede reemplazar a las Cámaras en posterior conocimiento, en lo que se refiere a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquéllos adoptaren.

Una vez pronunciada sentencia de responsabilidad, está vedado al reo acogerse al beneficio de la última instancia administrativa, el indulto (Artículo 112 Constitucional), ya que por depender exclusivamente de la voluntad de otro órgano político como es el Ejecutivo, el indulto puede frustrar en la práctica la decisión tomada por las Cámaras.

---

(19) *Idem*, Pág. 590.

Ello lesionaría nuestro ya en sí debilitado Poder Legislativo, cuya esfera de acción es con frecuencia invadida por el Poder Ejecutivo.

Consideramos muy importante hacer hincapié en el hecho de que la Constitución concede acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales que se imputen a los altos funcionarios de la Federación, incluyendo en primer término al Presidente de la República. (20)

La "acción popular" no implica la presentación de denuncias anónimas, jurídicamente ineficaces, sino el derecho que tiene cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de presentar la acusación ante la Cámara de Diputados.

Sólo nos resta por citar el procedimiento por medio del cual, el Presidente de la República puede pedir la destitución por mala conducta de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del orden común del Distrito Federal.

En estos casos el Presidente de la República, después de oír en privado al funcionario judicial, para apreciar en conciencia la justificación de pedir su destitución, lo

---

(20) Artículo 111 Constitucional, párrafo cuarto: "Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. - - Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate".

hace ante la Cámara de Diputados; si esta Cámara primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido. (Artículo 111 párrafos sexto y séptimo).

Conforme a estas disposiciones no se requiere que tales funcionarios cometan algún delito oficial o común, sino que simplemente observen un comportamiento que, según apreciación presidencial entrañe esa mala conducta, cuya calificación corre el riesgo de ser injusta.

Creemos que dichos preceptos son una poderosa y terrible arma presidencial para constreñir a los funcionarios judiciales a la presentación de su renuncia, como único camino digno para no acatar las consignas o presiones oficiales.

### III.- PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO.

El llamado "Juicio Político" o procedimiento contra -- ciertos funcionarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer efectiva la responsabilidad de que son objeto, se instaura como consecuencia de la comisión de un delito de carácter oficial que hubiesen cometido y de cuya - perpretación se les declare culpables.

"El Juicio Político, viene a ser una excepción al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Constitucional, que prohíbe las leyes privativas y los tribunales especiales". (21)

Esta figura jurídica reconoce como antecedentes mediatos al IMPEACHMENT inglés y el Juicio de Residencia vigente en nuestra época colonial, aun cuando ofrece ciertas diferencias con uno y otro, y tiene como antecedente inmediato al IMPEACHMENT establecido por la Constitución de Nor--teamérica. (22)

El "Impeachment" inglés comenzó a aplicarse en 1370 bajo el reinado de Eduardo III, con el enjuiciamiento de - - Lord Latimer, consejero del rey, bajo la acusación de "malversaciones vergonzosas y fraudes financieros colosales". - (23) Consistía este proceso en una solemne acusación con--

---

(21) *Linares Quintana, Segundo, "Tratado de la Ciencia del Derecho -- Constitucional Argentino y Comparado", Tomo VIII, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1963, Pág. 223.*

(22) *Idem, Pág. 224.*

(23) *Ibídem, Pág. 225.*



tra un funcionario hecha por la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, siendo esta última el cuerpo colegiado encargado de declarar o rechazar la culpabilidad del sujeto.

La Constitución de los Estados Unidos adoptó el "Impeachment" inglés, en los términos del artículo II, sección cuarta: "... El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus funciones mediante acusación y convicción de traición, cohecho y otros crímenes y delitos".

El artículo 1o., sección segunda, cláusula quinta, - - otorga a la Cámara de representantes el poder exclusivo de presentar acusaciones, y la sección tercera, cláusula sexta, del mismo artículo, atribuye al Senado la facultad exclusiva de emitir un juicio sobre las mismas, produciendo como efecto inmediato "...la remoción del cargo honorífico, de confianza o de sueldo de los Estados Unidos; pero el -- convicto quedará, sin embargo, sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la Ley".

El "Impeachment" anglosajón fue adoptado por México y en general por las Constituciones de Hispanoamérica con el nombre de Juicio Político, porque el Senado no aplica objetivamente el Derecho como pudiera hacerlo el juez penal.

(24)

---

(24) *Ibidem*, Págs. 225 y 226.

A lo anterior cabe añadir que en México el Juicio Político es iniciado por la Cámara de Diputados (órgano de acusación), con intervención de la Cámara de Senadores (órgano de instrucción y sentencia) solamente en los delitos -- oficiales. (25)

La Constitución Federal de la República Mexicana señala en su artículo 108, quiénes son los funcionarios que -- pueden hallarse sujetos al Juicio Político: 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; los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales; por último, el Presidente de la República.

De la lectura de los artículos 108, 109 y 111 constitucionales, se desprende la existencia de tres grupos de funcionarios responsables por diversos delitos.

Al primer grupo pertenecen los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, por todos aquellos delitos oficiales que cometan durante el tiempo que perma-

---

(25) Artículo 111 Constitucional, párrafo primero: "De los delitos -- oficiales conocerá el Senado erigido en gran jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes, y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley".

nezcan en su cargo, según expresión de la Constitución General.

Los delitos oficiales se encuentran especificados en la Nueva Ley de Responsabilidades, artículo 3:

"Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, - que redunde en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho.

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las Instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquiera 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;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- VIII.- En lo general, los demás actos u omisiones en per--

juicio 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.

"Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas".

Tanto las expresiones usadas por la Constitución - como por la Ley de Responsabilidades, según podemos observar, resultan sumamente ambiguas.

El segundo grupo está integrado por los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales. Unicamente son responsables en Juicio Político, por violaciones a la Constitución General y Leyes Federales.

Por la gran investidura que entraña el cargo, la tercera categoría corresponde en exclusiva al Presidente de la República, el cual es responsable únicamente por traición a la Patria y delitos graves del orden común. No presenta ningún problema la identificación del primer delito, en virtud de que el tipo legal respectivo se encuentra perfectamente descrito en los artículos 123 y 124 del Código Penal; pero por lo que se refiere a los delitos graves del orden común, nos encontramos en la necesidad de acudir a diferentes preceptos para poder determinar el criterio a seguir en su especificación.

"La Constitución estima delitos graves, los que privan al inculcado de la garantía de la libertad caucio"

nal". Es conveniente citar el pensamiento del maestro Tena-Ramírez, para quien la solución sobre cuáles son los delitos graves del orden común nos la proporciona la parte final del artículo 22 constitucional. Diferimos en parte de las conclusiones del ilustre jurista, porque la gravedad de dichos delitos se basa en la calidad extrema de la sanción, la pena de muerte; pero si una infracción penal merece como castigo la pena capital, podríamos decir que no sólo es grave, sino gravísima.

El artículo en cuestión señala como delitos gravísimos, aquéllos cuya comisión da lugar a que se pueda aplicar al delincuyente la pena máxima. En cambio son delitos graves todos aquéllos que privan al inculcado del beneficio de la libertad caucional, o sea, que merecen una pena corporal cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años; y son infracciones menos graves aquéllas que admiten la libertad-caucional.

En conclusión, el Presidente de la República sólo puede ser acusado y sometido a juicio político por delitos gravísimos y graves, es decir, por delitos que no admitan la libertad bajo caución.

Organos que intervienen en el Juicio Político y consecuencias del Procedimiento de acuerdo a la Nueva Ley de Responsabilidades:

Los órganos facultados para conocer y decidir sobre el juicio político son la Cámara de Senadores erigida en --

Gran Jurado y la Cámara de Diputados como parte acusadora.- Igualmente intervienen todos aquéllos órganos de cada una de las Cámaras que participan en el despacho de cualquier expediente, tales como las secretarías, la presidencia, etc.

Para la integración de las Secciones Instructoras de cada una de las Cámaras, se procede en la segunda sesión de cada una de las Cámaras, a formar dos grupos de 16 representantes en la Cámara de Diputados y de 10 en la de Senadores. Aprobados dichos grupos, se insaculan por suerte cuatro individuos de cada una de las Cámaras, que serán quienes formen las Secciones Instructoras. Los restantes, también por suerte, cubrirán las vacantes que dejen los integrantes de la Sección Instructora.

La Sección Instructora del jurado de la Cámara de Diputados tomará conocimiento de las acusaciones o denuncias por delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios; su finalidad es instruir el proceso.

Jurado de Acusación.- "La Cámara de Diputados erigida en jurado de acusación -expresión usada en la Ley de Responsabilidades; la Constitución General no usa nombre específico para designar a este órgano- tiene como función, declarar si ha o no lugar a la formación de causa en contra del acusado".

Por otra parte, el artículo 111 Constitucional expresa: "Cuando la Cámara de Diputados declara que hay lugar

a acusar, nombra una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate". Es curiosa esta expresión, pues hace pensar que un grupo de la Cámara -- mencionada se presenta ante la Cámara de Senadores; y no es así, pues el proceso se inicia a través del envío del dictamen propuesto por la Sección Instructora y aprobado por la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados erigida en jurado de acusación aprueba o desecha el dictamen presentado por la Sección Instructora, requiriéndose para ello la mayoría del total de miembros de la Cámara. Dicha Sección tomará conocimiento de las acusaciones o denuncias por delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el artículo 108 Constitucional y deberá inmediatamente instruir el proceso. A este efecto, practicará cuantas diligencias sean necesarias para esclarecer los hechos; comprobará el delito o la falta oficial y la intervención en el mismo del funcionario acusado, a quien citará para tomar su declaración preparatoria, haciéndole saber el nombre del acusador y el motivo del procedimiento en su contra y las pruebas existentes, y comunicándole asimismo que puede nombrar una o varias personas para instrumentar su defensa o bien que puede hacerlo por sí mismo, si así lo estima conveniente. Cuando subsista la negativa a designar defensor alguno, se nombrará uno del fuero federal (artículo 34 de la Nueva Ley de Responsabilidades).

Habiéndose tomado la declaración preparatoria, la Sección Instructora abrirá un período de presentación de pruebas prudente, dentro del cual podrán recibirse todas aquellas que ofrezcan las partes; más si al vencimiento del término no se hubieren podido recibir las promovidas oportunamente, podrá ampliarse hasta por el plazo estrictamente necesario (artículo 35, Nueva Ley de Responsabilidades).

Terminada la instrucción del proceso, se pondrán las constancias a la vista del acusador, si lo hubiere, por un término de 3 días y otros tantos a la vista del acusado y sus defensores, a fin de que presenten sus alegatos dentro de los 6 días siguientes. Presentados o no los alegatos antes del término señalado, la Sección Instructora hará un resumen de los hechos ocurridos, de las consideraciones jurídicas que procedan para demostrar si ha sido probada o no la existencia del delito o la falta y la responsabilidad o inocencia del acusado. Si el dictamen resultare negativo, la Sección Instructora propondrá que se declare que no ha lugar a proceder en contra del acusado. Pero en caso de que en las constancias apareciere justificada su responsabilidad, el dictamen deberá proponer que se proceda en su contra expresando lo siguiente: que el delito o falta está debidamente comprobado; que su culpabilidad está presumidamente probada; las circunstancias que lo favorezcan o lo perjudiquen; la sanción que deba imponérsele, y; que en caso de ser aprobado el dictamen o modificado en cuanto



al grado de culpabilidad, se remita el veredicto por vía -- de acusación a la Cámara de Senadores para los efectos legales que correspondan (artículos 36, 37 y 38 de la Nueva -- Ley de Responsabilidades). Del dictamen anterior darán cuenta los secretarios al Presidente de la Cámara de Diputados, el cual anunciará que ésta debe erigirse en jurado de acusación dentro de los tres días siguientes, notificando los secretarios al acusado y al acusador para que aleguen lo que a su derecho convenga (artículo 39, Nueva Ley de Responsabilidades).

La Sección Instructora tiene un mes desde que le tur-- nan el expediente hasta el momento en que a su vez debe turnarlo a la Cámara (art. 40).

El día señalado conforme al artículo 39, la Cámara de Diputados se erigirá en jurado de acusación. Mediante declaración del presidente, se iniciará el acto con la lectura - pública de todo el proceso y con el dictamen de la Sección- Instructora. Enseguida se concederá la palabra al acusador- y al acusado para que produzcan sus alegatos. El acusador - podrá replicar, en cuyo caso se concederá nuevamente la pa- labra al acusado y al defensor (art. 41)

Retiradas las partes, la Cámara procederá a discutir - si ha o no lugar a proceder en contra del acusado; si re- - suelve en sentido negativo, el funcionario continuará en -- ejercicio de su cargo, más si se resolviere en sentido afirmativo, quedará inmediatamente suspendido de su cargo y se-

le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá el veredicto del jurado de acusación (art. 42).

El Senado erigido en Gran Jurado.- Esta es la expresión que utiliza la Constitución para designar al órgano al que corresponde en estricto rigor conocer del juicio político.

Recibido el veredicto del jurado de acusación en la Cámara de Senadores, ésta lo enviará a su Sección Instructora correspondiente (que cumple funciones de mero trámite) para que emplace al acusado y acusadora para que en el término de cinco días presenten sus alegatos. Transcurrido este plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección Instructora deberá formular un dictamen en el que proponga la sanción a imponerse al acusado, expresando los preceptos legales en que se funde.

Una vez que el dictamen se turne a la secretaría de la Cámara de Senadores, el presidente de la misma comunicará que aquélla debe erigirse al día siguiente en Jurado de Sentencia (arts. 43, 44 y 45, Ley de Responsabilidades).

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, aplicándose también en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables (art. 62)

Sanciones que puede imponer el juzgador: en principio, la finalidad de este juicio consiste en imponer la muerte política al funcionario, lo que a nuestro modo de ver actualmente constituye el peor castigo que podría recibir el funcionario responsable, aunque también las penas de privación del cargo e inhabilitación para obtener otro son consideradas bochornosas, porque al destituírsele se le ha considerado indigno de continuar ostentando tan importante representación y el pueblo, que es el supremo juez, lo repudia por su mala actuación despojándolo del cargo. Desde luego, todo lo anterior es independiente de la justa exigencia de la ciudadanía para que el mal funcionario reciba una sanción penal por el delito que cometió.

El artículo 10 de la Nueva Ley de Responsabilidades señala cuáles son las sanciones que se pueden aplicar en el Juicio Político: "La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitado por un término no menor de cinco ni mayor de 10 años.

"Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozan de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses e inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

"La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o

de los particulares para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado".

Como se dijo anteriormente, este Juicio Político procede exclusivamente en contra de los altos funcionarios, con fuero constitucional y únicamente por la comisión de delitos oficiales.

#### IV.- CRITICA AL JUICIO POLITICO.

El Juicio Político es una institución de todos aquellos Estados que como el nuestro, practican el sistema de gobierno Presidencial.

En ese tipo de organización política se erige todo un procedimiento a fin de exigir la responsabilidad de que se han hecho acreedores los funcionarios de la Federación y de los Estados, a causa de la comisión de un hecho delictuoso. No sólo son responsables ante el Poder Legislativo, órgano encargado en nuestro medio de hacerla efectiva, declarando al acusado culpable y aplicando las penas que le correspondan, sino también, y con mayor trascendencia, ante el pueblo mismo por el que son elegidos y al cual representan.

El Juicio Político es el único medio que tiene el pueblo, a quien la Constitución General concede acción popular, para pedir que se haga efectiva tal responsabilidad y lograr que cada funcionario cumpla cabalmente con la función que se le ha encomendado. Es la única forma que impide que el funcionario corrupto se mantenga en el puesto impunemente durante todo el período que ampara su nombramiento.

Aunque parezca redundante, el Juicio Político es esencialmente eso, político, y reviste tal naturaleza porque se exige responsabilidad de los actos de poder ante un tribunal político, que más que tomar en cuenta consideracion

nes jurídicas, se basa en forma predominante en las circunstancias y razones socio-políticas del momento.

Lo anterior no significa que deba seguirse un criterio discrecional y hasta arbitrario, cuando se trata de determinar la culpabilidad del acusado; por lo contrario se ha escogido al Senado pensando que es el órgano que asegura mayor serenidad e imparcialidad en el juicio correspondiente. Por ello suele afirmarse que el juicio político no tiene -- precisamente naturaleza jurídica. Es necesario hacer notar que durante el proceso deben siempre respetarse los principios de justicia y seguridad jurídica y que solamente se -- puede exigir responsabilidad a los funcionarios.

El Título IV de nuestra Ley fundamental, referente a -- la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, materia del presente estudio, nos parece de vital importancia para la vida interna de la sociedad, en virtud de que proporciona a ésta el medio de separarar de su puesto representativo al funcionario que ya no le es útil con motivo de su mal comportamiento y por haberse -- hecho indigno de seguir ostentando la representación concedida.

Nuestra Constitución otorga acción popular para acusar ante la Cámara de Diputados, como ya vimos, a los altos funcionarios de que habla la propia Carta Magna en el -- Título mencionado, cuando éstos han cometido algún hecho de lictuoso. Con el procedimiento que para tales efectos se ha

estatuido, se garantiza el cumplimiento de los deberes encomendados a quienes ostentan la representación y rigen los destinos de la Patria.

CAPITULO III



### CAPITULO III

#### LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

I.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

II.- ANTECEDENTES LEGALES.

III.- DELITOS DEL ORDEN COMUN, FEDERALES y OFICIALES.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Concepto de Responsabilidad.- Responsabilidad como vocablo tiene su origen en la expresión latina "SPONSOR", sustantivo que significa "el que se obliga por otro".

Responder viene del verbo "RESPONDERE", que se interpreta invariablemente como "hacer frente". (26)

En última instancia, responsabilidad y responder envuelven una situación de constreñimiento de un individuo ante alguien, con respecto del cual debe observar cierto comportamiento.

Concepto Filosófico.- La idea que de responsabilidad proporciona la Filosofía nos sirve poco para nuestros fines, por cuanto a que es contemplada como consecuencia de la racionalidad y libre voluntad del individuo, sujeto físico, es decir, que las personas responden de los resultados de su actividad, en la medida que ésta sea suya.

Concepto Jurídico.- Como ocurre con tantas otras instituciones jurídicas, fueron los romanos quienes primero utilizaron el concepto de responsabilidad para significar la situación de deuda de un sujeto ligado con un contrato verbal. Sin embargo, nos parece insuficiente además de redundante, afirmar que responsable es aquél que responde y que responsabilidad es la obligación del responsable. Responsa-

---

(26) *Diccionario Latino-Español* Balbuena, Librería de A. Bouret e hijo, París, 1875.

bilidad en tal orden de ideas, no es más que la consecuencia obligacional de una actividad. (27)

En nuestro orden constitucional se ha instituido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos consignado especialmente en los artículos 108 al 114 de la Constitución para los altos funcionarios de la Federación, y esbozado para todos los funcionarios y empleados federales y del Distrito Federal en el artículo 111, párrafo quinto, de la misma Carta Magna.

En la antigüedad, como consecuencia de la idea muy difundida y apreciada del ejercicio de la soberanía a título de propiedad como herencia divina, los monarcas no tenían que dar cuenta de su conducta a nadie y, por consiguiente, eran irresponsables ante la ley. Pero los funcionarios públicos de la actualidad y en especial los del régimen republicano, al ser representantes del pueblo y como mandatarios del mismo, son responsables de los actos que realizan.

El fundamento jurídico de la responsabilidad de los funcionarios públicos se encuentra en la violación de un deber jurídico, deber que obliga a los sujetos imputables, es decir, las personas capaces de conocerlo y de obrar en virtud de él.

"Todo sistema en que la potestad inicial del gobierno reside en la Nación -dice Bielsa- se llama República; y es república representativa aquélla en la cual los poderes no son directamente ejercidos por la nación, es decir, que la

(27) Aguilar Díaz José, "Tratado de Responsabilidad Civil", Ed. Cajica, Puebla, 1957, Pág. 98.

nación es gobernada mediante sus representantes. Los poderes públicos obran por delegación y en tal virtud los funcionarios que constituyen esos poderes están sometidos a la responsabilidad que deriva del ejercicio de esa delegación y la extensión de la responsabilidad está determinada por la posición y autoridad de cada funcionario". (28)

La responsabilidad de los funcionarios públicos reviste tres formas distintas:

- a) Responsabilidad Civil
- b) Responsabilidad Penal
- c) Responsabilidad Administrativa (29)

a) La Responsabilidad Civil es asumida por el funcionario en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de la actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, y en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cubrir el monto exigido, el Estado contraerá la responsabilidad en-

---

(28) *Bielsa Rafael, Ob. Cit., Pág. 98.*

(29) *Ibídem, Pág. 314.*

forma subsidiaria (artículos 1910 y 1928 del Código Civil - para el Distrito Federal).

b) La Responsabilidad Penal afecta los derechos civiles que tiene todo ciudadano y en primer término, su libertad. Por lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no revisten este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales, como al procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes para ello.

c) La Responsabilidad Administrativa se deriva de la obligación que todo funcionario público tiene de "guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". Esta responsabilidad se origina comúnmente en el hecho de que el sujeto no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio del cargo encomendado.

Ahora bien, los hechos de los funcionarios que no tienen superior jerárquico, como el Presidente de la República, carecen de sanción disciplinaria (responsabilidad administrativa), pero sí deben responder en los ámbitos civil, penal y político.

La Responsabilidad Política, también denominada "impropia" para reservar el nombre de "propias" a las que hemos hecho alusión previamente, sólo alcanza a un número de funcionarios determinados por la Constitución, y aunque no es estrictamente responsabilidad jurídica, surte efectos jurí-

dicos y tiene por objeto la destitución de los funcionarios ineptos o indignos del cargo que les fue conferido. (30)

Esa responsabilidad "impropia" surge de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico-de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno. Se traduce, generalmente, en el deber que a los propios funcionarios les impone la idiosincracia del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de nunca ser desleales.

Involucrada en una vasta gama de renunciaciones y sometimientos, la responsabilidad política trae aparejado un -- conjunto de sanciones que para el individuo afectado son de mayor gravedad, pues estriban substancialmente en la inte-- rrupción de su carrera para ocupar puestos públicos en un -- escalafón progresivo, cuando no en su "muerte política" u -- "ostracismo político", posición a veces más temida que la -- muerte natural. (31)

Ahora bien, si la transgresión de los deberes que tienen los funcionarios públicos para con la administración pública determina su responsabilidad (violación que puede -- afectar una norma administrativa, civil o penal), nos encontramos sin embargo que en determinadas circunstancias, por -- disposición constitucional, el incumplimiento de la obliga-- ción no trae aparejada sanción alguna, a la que suele deno-- minarse irresponsabilidad.

---

(30) Tena Ramírez, *Ob. Cit.*, Pág. 524.

(31) Barroa Orihueba, *Ignacio, Ob. Cit.*, Pág. 88.

Esos casos en los cuales los funcionarios públicos son irresponsables y a los que ya hicimos mención en capítulos anteriores, de acuerdo con la Constitución de 1917, están señalados por el artículo 61, en el sentido de que los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión tienen irresponsabilidad parlamentaria, o bien, libertad de expresar oralmente o por escrito sus opiniones en el desempeño de sus cargos y no podrán ser reconvenidos jamás por ellas.

## I.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

### a) CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA. 1812.

Respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios, en esa Constitución encontramos algunas disposiciones que constituyen un remoto antecedente de los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución vigente.

En lo que se refiere a los diputados, eran inviolables por las opiniones que emitieran, debiendo ser juzgados en causas criminales sólo por el Tribunal de las Cortes. Este órgano jurisdiccional también tenía competencia para responsabilizar a los Secretarios del Despacho por órdenes anti-constitucionales o contra las leyes vigentes, así como para suspenderlos de su cargo y remitir el caso al Tribunal Supremo de Justicia.

La responsabilidad de jueces y magistrados podía establecerse en lo civil y en lo criminal. Contra estos funcionarios cabía la posibilidad jurídica de producirse acción popular en casos de soborno, cohecho y prevaricación.

Correspondía al Tribunal Supremo de Justicia juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, conocer las causas criminales de los funcionarios mencionados, además de los Consejeros de Estado, Magistrados de las Audiencias y los miembros del propio Supremo Tribunal de Justicia.

Para la Constitución monárquica española, la única figura sagrada, inviolable y no sujeta en modo alguno a responsa



bilidad era la persona del rey, concepción derivada del llamado "derecho divino" de los monarcas.

Como se desprende de la síntesis anterior, en esa Constitución no se habla de juicio político, ni de procedimiento alguno que pueda emular o constituir un claro antecedente de nuestro sistema actual. Y si bien es cierto que las disposiciones coloniales expresan la forma de exigir ciertas responsabilidades a funcionarios, todas ellas se concretan única y exclusivamente a la protección que brinda el fuero constitucional; nunca se refieren a la creación de un Tribunal Especial para juzgar a funcionarios, ni establecen la distinción entre delito del orden común y delito oficial y sí, en cambio, hablan de la necesidad de una previa autorización de la Cámara de Diputados, a fin de que un alto funcionario pueda ser juzgado por tribunales comunes.

b) CONSTITUCION DE APATZINGAN. 1814.

La Constitución de Apatzingán del 14 de octubre de 1814 estableció el Tribunal de Residencia, cuyo antecedente más inmediato fue el "Juicio de Residencia" creado en España en siglos pasados y que tenía por objeto el que ciertos funcionarios públicos dieran cuenta ante jueces especiales de su actuación. Dicho proceso debe considerarse como el precedente más notable, aunque arcaico, de la esencia jurídica de nuestro actual juicio político.

Conforme a su artículo 224, la Constitución disponía -- que el Tribunal de Residencia debía conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno, a los Secretarios del Despacho, a los Fiscales, a los Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y a los individuos de las Supremas Corporaciones, con el propósito de que se hiciera efectiva su responsabilidad, (art. 224 y 227, antecedentes de los arts. 109 y 111).

Los diputados eran inviolables por sus opiniones, pero podían ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía y apostasía y por los que perpetrasen contra el Estado "señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos", (art. 59, que es antecedente de los arts. 108, 109 y 111 de la Constitución vigente).

Varias disposiciones se relacionaban con los Secretarios del despacho, a quienes se consideraba responsables --

por decretos, órdenes y demás que autorizaran en contra de la Constitución y las leyes. Declarado que había lugar a la formación de causa, el Secretario quedaba suspenso y el Supremo Congreso, facultado para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios, remitía el expediente al Supremo Tribunal de Justicia (arts. 120, 145, 146 y 147, antecedentes de los arts. 108 y 111 de la Constitución vigente)

Tanto los Secretarios del Despacho como los miembros -- del Congreso, los individuos del Supremo Gobierno, los Fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia, debían sujetarse al juicio de residencia que se promoviera legítimamente en su contra ante el Tribunal Supremo de Justicia. Se establecía, sin embargo, que las tres últimas categorías de funcionarios mencionados sólo podían ser acusados por los delitos señalados en el artículo 59, si bien los individuos del Supremo Gobierno también eran responsables por arrestar a los ciudadanos durante más de 48 horas, sin remitirlos al Tribunal competente (arts. 149, 150, 166 y 194, - antecedentes de los arts. 111, 108 y 109 vigentes).

Como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, la -- Constitución que al presente analizamos señalaba las siguientes: conocer las causas para cuya formación debía preceder la declaración del Supremo Congreso; las de los Generales - de División y Secretarios del Supremo Gobierno; las de los secretarios y Fiscales del Supremo Tribunal; las del Intendente General de Hacienda, de sus ministros, fiscal y ase-

sor; las de todo empleado público. Asimismo, debía fallar a confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos al Tribunal; aprobar y revocar las sentencias de muerte y destierro que pronunciasen los tribunales, salvo las que involucraban a prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado (arts. 196 y 198, antecedentes de los Arts. 108 y 109 de la Constitución vigente).

Una vez erigido el Tribunal de Residencia al aprobarse la procedibilidad de la acusación, se recibían las pruebas pertinentes dentro del término perentorio de un mes, pasado el cual ya no se admitía ninguna. Los juicios de residencia debían concluirse en el lapso de tres meses, caso contrario se darían por absueltos los acusados, a excepción de las causas que pudieran impugnarse con el recurso de "suplicación" (arts. 225 y 226, antecedentes del art. 111)

Algunas acusaciones contra los individuos de las supremas corporaciones y de los del Supremo Gobierno debían presentarse ante el Supremo Congreso, o bien éste las promovía de oficio para aceptar o rechazar la formación de causa, remitiendo el expediente al Tribunal de Residencia si consideraba que había lugar a la formación de causa (arts. 227 y 228, antecedentes de los arts. 109 y 111)

Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingán nunca fue puesta en vigencia, no por ello podemos dejar de reconocer que ese documento histórico constituyó una base para la integración de posteriores disposiciones constitucio-

nales relativas a la responsabilidad de los funcionarios --  
públicos.

c) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1824.

La Constitución en estudio tampoco hace referencia al moderno Juicio Político, pues se limita a estatuir que cualquiera de las cámaras, erigida en Gran Jurado, conocerá de diversas causas, a saber: a) las acusaciones contra el Presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, por impedir elecciones de presidente, senadores y diputados, o bien por impedir a dichos funcionarios y a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades; b) las acusaciones contra individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho y Gobernadores de los Estados, estos últimos por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la unión u órdenes del Presidente y por la publicación de leyes y decretos contrarios a la Constitución (art. 38, antecedente de los arts. 108, 109 y 111)

Se señalaban ciertos casos en los que sólo la Cámara de Diputados podía erigirse en Gran Jurado, vgr., cuando el presidente o sus ministros eran acusados por actos con intervención del senado o el Consejo de Gobierno, o por delitos del Vicepresidente durante el ejercicio de sus funciones. En todos los procesos, el voto de dos tercios en cualquiera de las cámaras producía la suspensión del funcionario y la remisión de su expediente al Tribunal competente -

(arts. 39 y 40, antecedentes del art. 111 vigente)

Circunstancias especiales rodeaban las causas criminales que se intentaban contra Senadores o Diputados. Desde el día de su elección hasta dos meses después de haber finalizado el período de su cargo, sólo serían acusados ante la Cámara contraria a la que pertenecían, bastando el voto de los dos tercios de los miembros presentes para quedar suspenso el acusado y puesto a disposición del Tribunal competente (arts. 43 y 14, antecedentes del art. 109).

Los Secretarios del Despacho cuyo refrendo avalara actos del Presidente contrarios a la Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y Constituciones Estatales, eran considerados responsables solidariamente (art. 119, antecedente del 108).

Por último, el artículo 137 señalaba como Tribunal competente a la Suprema Corte de Justicia para conocer las causas que se hicieron contra el Presidente, el Vicepresidente, los Diputados, Senadores, Gobernadores de los Estados y Secretarios del Despacho, previa declaración del órgano camaral respectivo (antecedente de los arts. 109 y 111).

La Carta Magna de 1824 no hace distinción alguna entre los delitos comunes y los oficiales, ni establece un Tribunal especial para hacer efectiva la responsabilidad del funcionario; sólo consagra el fuero constitucional, sin hacer una referencia a lo que pudiéramos considerar antecedente del Juicio Político, según expusimos ya líneas atrás.

d) BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA 1836.

Para las Leyes Constitucionales, llamadas también las Siete Leyes, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia consistían en:

- 1.- Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se promovieran contra los miembros del Supremo Poder Conservador. La acusación se presentaba al Congreso General, el que si por pluralidad de votos calificaba que había lugar a la formación de causa, remitía el caso a la Suprema Corte donde se incoaba el juicio. No obstante, el Supremo Poder no era responsable "más que a Dios y a la opinión pública", no pudiendo ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones personales.
- 2.- Conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República. Este funcionario gozaba de ciertas prerrogativas: no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes de su cargo o después de haber transcurrido un año de terminar éste; en los delitos comunes no era posible intentar incriminación contra él, sino sólo ante la Cámara de Diputados, cuya resolución afirmativa requería la confirmación de la Cámara de Senadores. Tratándose de los delitos oficiales, la Cámara de Diputados declaraba si había o no lugar a la acusación; en caso afirmativo, nombraba dos de-



sus miembros para sostener la acusación ante el Senado, que fallaba con respecto a la destitución del cargo o la inhabilitación perpetua o temporal, instituyéndose en Tribunal Político.

3.- Conocer de las causas criminales contra Diputados y Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hacía la acusación ante el Senado. En los delitos oficiales, se seguía el proceso utilizado en el caso del Presidente de la República con el resto de los funcionarios mencionados en este párrafo, en tanto que la incriminación por delitos comunes tenía lugar ante la Cámara de Diputados. En lo que se refiere a responsabilidad, los Consejeros de Gobierno sólo eran responsables por los dictámenes contra leyes constitucionales, cohecho o soborno, y los Ministros por incumplimiento de las leyes así como por autorizar con su firma actos anticonstitucionales del Presidente de la República.

4.- Conocer de los negocios estatuidos contra los Gobernadores y los Magistrados Superiores de los Departamentos, así como de las causas criminales que los afecten. (arts. 12, 15, 17, 18, 26, 32, 47, 48 y 49, antecedentes de los arts. 108, 109, 111, y 113 vigentes).

Es notable en estas disposiciones el avance en la con-

cepción y diferenciación jurídica que rodean al tema de la responsabilidad. Sobre el proceso, las Leyes Constitucionales de 1836 señalan una distinción entre los delitos comunes y oficiales, estableciendo un tratamiento diferente para cada uno de ellos. El juzgamiento de los funcionarios acusados por delitos oficiales correspondía a un Tribunal Político, como lo es el Senado.

En concreto, establece el Juicio Político, muy semejante y sólo con ligeras variantes al que actualmente consagra nuestro sistema jurídico.

e) BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA. 1843.

Dichas Bases señalan un principio de efectos generales en su artículo 197, precedente jurídico del artículo 111 vigente. Al tenor de esa disposición, todo acto de prevaricación por cohecho, soborno o baratería producía acción popular contra cualquier funcionario público.

Se señaló con precisión la forma de actuación de las Cámaras en juicios de responsabilidad. Cada una de ellas concurría, en calidad de Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa, de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros; a cualquiera de las dos competía conocer de los delitos oficiales o comunes de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento; y finalmente, ambas cámaras reunidas formaban jurado en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales de traición contra la independencia nacional y forma de Gobierno y los cometidos contra todo el Ministerio o toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial. El Presidente no podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta transcurrido un año de haber cesado en sus funciones.

En otro sentido, los Ministros eran responsables solidariamente de los actos anticonstitucionales del Presidente de la República que autorizasen mediante el refrendo y, por

el contrario, respondían individualmente de las resolucio--  
nes que se tomaren en juntas ministeriales, aquéllos que --  
las ordenaren.

La declaración en sentido afirmativo del Congreso de --  
las Cámaras sobre la procedibilidad de la formación de la -  
causa, facultaba a la Corte Suprema de Justicia para cono--  
cer en todas las instancias de las causas criminales promo-  
vidas contra los funcionarios públicos. (Arts. 76, 77, 78, -  
90, 100, 102, 118 y 197, antecedentes de los arts. 108, 109  
y 111).

Observamos que el Tribunal competente para la substan--  
ciación de la causa, es decir, para conocerla, lo era la --  
Suprema Corte de Justicia, órgano eminentemente jurisdiccion  
nal y no político. Las Bases Orgánicas no hacen distinción-  
alguna entre delitos comunes y oficiales en lo sustantivo -  
ni en lo adjetivo, lo que a nuestro parecer representa un -  
retroceso normativo respecto del Juicio Político estableci-  
do por sus homólogas de 1836.

f) CONSTITUCION DE 1857.

En el proyecto de esta Carga Magna se consignaron normas similares a las que se contienen sobre la materia de responsabilidad de funcionarios públicos en la actual Ley Suprema. Se previó a ese efecto el llamado Juicio Político en los artículos 105 a 109, a cuya instauración estaban sometidos los Secretarios de Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y Distrito y los funcionarios públicos de la Federación con nombramiento popular.

Alusión especial merecían el Presidente y el Vicepresidente de la República, funcionarios a quienes el artículo 103 señalaba como responsables por cualquier falta o abuso que cometiesen en el ejercicio de su encargo, así como por traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Tratándose de delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de Sentencia (art. 105). Si la primera emitía un veredicto de culpabilidad, el funcionario acusado quedaba inmediatamente separado de su cargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, para que ésta, erigida en Gran Jurado de Sentencia, procediese a aplicar la sanción establecida por la Ley, mediando una votación de mayoría absoluta y previa audiencia del reo y del acusador.

En términos generales, del Juicio Político debía conocer un jurado de acusación y posteriormente, un jurado de

sentencia. El primero se integraba con un miembro por cada entidad federativa, designado por las legislaturas respectivas; y el segundo lo componía el Congreso de la Unión en pleno, organismo político que fungía para dictar fallo condenatorio por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en la inteligencia de que si el acusado fuese el Presidente de la República, el jurado de sentencia lo debería presidir, sin necesidad, ni derecho a voto, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Dentro del sistema unicamaral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era precisamente la Suprema Corte de Justicia la que, en Tribunal Pleno, dictaba el fallo correspondiente a los delitos oficiales que hubiere cometido un alto funcionario.

g) CONSTITUCION DE 1917.

Debido a la importancia que revisten y por constituir - la base jurídica del presente estudio, a continuación expondremos el texto original de los artículos 108 al 114 de la mencionada Constitución, así como las reformas de que ha sido objeto y el texto vigente.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TITULO IV

De las responsabilidades de los funcionarios públicos

TEXTO ORIGINAL

"Artículo 108.- "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 el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

"Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común".

TEXTO VIGENTE

"Artículo 108.- "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 el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

"Los Gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común".

TEXTO ORIGINAL

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

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

"En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo he-



cho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales Comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial".

#### TEXTO VIGENTE

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

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

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

#### TEXTO ORIGINAL

"Artículo 110.- "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficial

les, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior".

#### TEXTO VIGENTE

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

#### TEXTO ORIGINAL

"Artículo 111.- "De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la ave-

riguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

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

"En los casos de este artículo y en los del ulterior, -- las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

"Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante aquélla la acusación de que se trate.

"El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley sobre Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Es"

tos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, - en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20".

TEXTO DE ACUERDO A LA REFORMA PUBLICADA EN EL "DIARIO OFICIAL" DE LA FEDERACION EL 20 DE AGOSTO DE 1928.

El texto es prácticamente el mismo que el anterior hasta el quinto párrafo, pero a partir del sexto hay algunas modificaciones y adiciones que enseguida enunciaremos:

Artículo 111.- "...El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una Ley de 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 o del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

"El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios; y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territo-

rios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación".

TEXTO DE ACUERDO A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944.

Para resumir, diremos que por virtud de esta reforma el artículo en cuestión sólo sufrió cambios en asuntos de forma mas no de contenido.

TEXTO DE ACUERDO A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 8 DE OCTUBRE DE -- 1974.

Por el contrario, la reforma del año de 1974, además de cubrir cuestiones de forma, también efectuó modificaciones de fondo:

- 1.- En el párrafo 6o. se suprimió lo referente a los territorios, y;
- 2.- Se agregó un nuevo párrafo, que a la letra dice: -- "El Presidente de la República, antes de pedir a -- las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal-

solicitud" .

TEXTO VIGENTE

"Artículo 111.-"De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

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

"En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

"Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

"El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad,

una Ley de Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, 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 serán -- siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

"El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del Orden Común -- del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después declaran por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere -- incurrido, y se procederá a nueva designación.

"El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud".

TEXTO ORIGINAL

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

TEXTO VIGENTE

Artículo 112.- (No se produjeron cambios)

TEXTO ORIGINAL

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

TEXTO VIGENTE

Artículo 113.- ( Texto idéntico al original )

TEXTO ORIGINAL

"Artículo 114.- En demanda del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público."

TEXTO VIGENTE

Artículo 114.- (Idem)



## II.- ANTECEDENTES LEGALES.

Siendo la responsabilidad de los funcionarios públicos una manifestación saludable de la democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, existen instituciones jurídicas que la prevén y regulan. Esa es la razón por la cual nuestra exposición histórica sobre los antecedentes legales de la responsabilidad pública se limitarán al período de la vida independiente de México, y más específicamente, al que corresponde el triunfo de la República. Haremos también referencia a la Ley de 1940 y un somero juicio crítico sobre la misma.

Bajo la vigencia de nuestra Ley Fundamental inmediata anterior, la Constitución de 1857, se expidieron dos ordenamientos sobre responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, y éstos son:

a) Ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación de 3 de noviembre de 1870.

b) Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal. Decreto del Congreso del 6 de junio de 1896.

a) LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES  
DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE 3-  
DE NOVIEMBRE DE 1870.

Bajo el imperio de esta Ley, se definió con mayor minuciosidad la naturaleza de los delitos y faltas cometidas -- por los funcionarios públicos, así como las sanciones correspondientes.

- 1.- Delitos oficiales.-- Denomináronse así los ilícitos que implicaban ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; también la violación de garantías individuales o de la Constitución en general y leyes federales en puntos de gravedad. La sanción consistía en destitución del cargo e inhabilitación para obtener otro por un tiempo no menor de cinco años ni -- mayor de diez (arts. 1o. y 4o.)
- 2.- Faltas oficiales.-- Las faltas o infracciones leves a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, eran punibles con la destitución e inhabilitación para obtener otro cargo por un período no menor de un año ni que excediera de cinco (arts. 2 y 5).
- 3.- Omisiones delictuosas.-- Este importante renglón de la Ley aludida señalaba que la omisión por negligencia o inexactitud hacía responsables a los funcionarios, pero en tratándose de los Gobernadores, sólo involucraba sus deberes hacia la Constitución o Leyes Federales. El cas

tigo significaba suspensión del cargo y de su remuneración, al igual que inhabilitación para obtener otro por un lapso que no fuera inferior a seis meses, ni superior a un año (arts. 3 y 6).

Todas las infracciones señaladas producían acción popular y cuando cualquiera de ellas se vinculara a un delito del orden común, después de emitida la sentencia por responsabilidad oficial, el funcionario acusado era puesto a disposición del juez competente para ser juzgado separadamente por el delito común. Independientemente de lo anterior, quedaba latente el derecho de la Nación y los particulares para hacer efectiva por la vía civil la responsabilidad pecuniaria en que por daños y perjuicios hubiera incurrido el funcionario (arts. 8, 9 y 11).

Al tenor del artículo 7o., los funcionarios públicos -- responsables por infracciones oficiales en cualquiera de -- sus grados eran los mismos que enumeraba el artículo 103 de la Constitución Federal "...y el tiempo en que se les puede exigir la responsabilidad es el que expresan el citado artículo y el 107 del mismo Código ". (32)

---

(32) N. del A. - El Artículo 103 de la Constitución de 1857 corresponde al artículo 108 de la de 1917 y el artículo 107 al 113 de la última Carta Magna.

b) LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 y 105 DE  
LA CONSTITUCION FEDERAL. DECRETO DEL CONGRESO -  
DEL 6 DE JUNIO DE 1896.

Esta segunda Ley, emanada de la Constitución de 1857 y promulgada cuando Porfirio Díaz se encontraba en el poder, consta de seis capítulos cuyos aspectos más importantes trataremos de sintetizar en las siguientes páginas.

Capítulo I.- Responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios.- Señala a los funcionarios responsables por delitos comunes y oficiales, a saber, los Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho. El Presidente de la República, durante su cargo, únicamente era considerado responsable -- por traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Finalmente los Gobernadores respondían por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.

Para proceder contra altos funcionarios requeríase la declaración previa de que había lugar a proceder por parte del Gran Jurado, que se integraba en el Congreso General.

Todos los funcionarios citados gozaban de fuero constitucional, salvo en casos señalados de delitos comunes, oficiales, faltas u omisiones cometidas en el ejercicio de -- cargos o comisiones ajenos a sus funciones propias. Tampoco existía inmunidad en el área del Derecho Civil.

Capítulo II.- Secciones Instructoras.- La integración del Gran Jurado se disponía de la siguiente forma: La Gran-Comisión de cada Cámara debía proponer, 16 individuos en la de Diputados y 10 en la de Senadores, de cada uno de los -- cuales debía señalarse por sorteo, cuatro individuos que -- posteriormente integrarían el Gran Jurado. Uno de ellos fun-  
gía como presidente, otro como secretario sin voto y los -- restantes permanecían insaculados para cubrir las vacantes -- que ocurrieren en las secciones instructoras.

El cargo de miembro de las secciones instructoras se -- consideraba preponderante en relación con cualquiera otra -- comisión de los miembros del congreso.

Capítulo III.- Procedimiento en casos de delito del or-  
den común. Cuando la acusación contra algún funcionario se -- producía, los secretarios daban cuenta inmediata a la Cáma-  
ra popular del oficio o instancia respectiva, para que el -- presidente lo presentara a la sección instructora que produ-  
cía su dictamen en 15 días. En el dictamen la sección co- -- rrespondiente debía establecer todos los puntos de procedi-  
bilidad de la acusación, allegándose todos los datos posi-  
bles incluyendo audiencias al acusador y al acusado.

Una vez realizadas todas las diligencias necesarias y -- señalando las bases de su proposición final, la sección ins-  
tructora dictaminaba si había o no lugar para proceder con-  
tra el acusado. La inexistencia de esta declaración obliga-  
ba a la Secretaría de la Cámara o de la Comisión Permanen--

te a instar a jueces o tribunales la suspensión del procedimiento penal de que lo hicieran objeto.

Como resultado del dictamen afirmativo sobre la existencia del delito, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciaba que ésta debía erigirse en Gran Jurado, notificando al acusador y al acusado, a quien se le proporcionaba un tiempo para comparecer razonable, así como el derecho de nombrar uno o dos defensores.

Durante la sesión respectiva se leía todo el expediente, se concedía la palabra al acusador y al acusado, para finalmente proceder a la votación por mayoría absoluta. Si la declaración final implicaba aceptar proceder contra el funcionario, por ese sólo hecho quedaba "ipso facto" separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Capítulo IV.- Procedimiento del Jurado de Acusación.- Por cuanto hace a los casos de responsabilidad oficial, la Cámara de Diputados debía enviar los documentos respectivos a la sección instructora, la cual procedía a practicar todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, sujetándose en lo concerniente a la instrucción a las reglas establecidas en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Después del período de pruebas y si el proceso se consideraba completo, la sección instructora lo ponía a la vista durante 3 días a fin de admitir los alegatos de ambas partes. Transcurri-

do el término, la sección procedía al dictamen con todas -- las apreciaciones jurídicas conducentes, refiriéndose siempre por separado a la culpabilidad o inocencia del funcionario y a las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieren.

La coexistencia de un delito oficial y uno común obligaba a la sección instructora a emitir en su dictamen dos -- proposiciones, una estableciendo si el acusado era o no culpable del delito oficial y otra consultando si había o no -- lugar a proceder por el ilícito del orden común.

En tratándose de un dictamen condenatorio el Presidente de la Cámara de Diputados, a través de la Secretaría, anunciaba que aquélla se erigiría en Gran Jurado de Acusación -- al día siguiente (el procedimiento duraba un mes, contado a partir de que la Cámara enviaba la acusación a la Sección -- Instructora). Establecido el Gran Jurado, procedíase a leer públicamente todo el proceso y el dictamen, al final de lo -- cual se concedía la palabra al acusado y al acusador, con -- derecho a réplica, para que alegaran lo que a su derecho -- conviniera.

Cuando por mayoría de votos la declaración de las Cámaras resultaba absolutoria, el funcionario continuaba en -- ejercicio de su cargo; caso contrario, debía destituírsele -- y ponerlo a disposición de la Cámara de Senadores.

Capítulo V. - Procedimiento del Jurado de Sentencia.- La Cámara de Senadores enviaba el veredicto a la sección ins--

structora correspondiente, que después de aceptar los alegatos de las partes involucradas durante tres días, formulaba su dictamen, proponiendo la pena correspondiente, a la Secretaría de la Cámara Federal. De esta forma el Presidente anunciaba que el Senado se erigiría en Gran Jurado de Sentencia al día siguiente. Dicha sesión se iniciaba con la lectura -- del veredicto del Jurado de acusación, para continuar con -- los alegatos presentados a la sección instructora del Senado y su dictamen.

Los pasos siguientes del procedimiento se sujetaban a lo establecido en relación con el Gran Jurado de acusación. Asimismo, ante la concurrencia de los delitos oficiales y comunes aceptada por la Cámara de Diputados, el Senado ponía al acusado a disposición del Juez competente para que lo juzgara por el delito común.

Tanto los veredictos de la Cámara de Diputados como los del Senado eran considerados irrevocables y en responsabilidades oficiales, no cabía la gracia del indulto.

Capítulo VI.- Reglas Generales.- Este capítulo de la -- ley de 1896 estableció normas que en todos los casos de responsabilidad debían respetarse. Transcribiremos las que consideramos más importantes.

Excusa y recusación: Los miembros de las Secciones Instructoras podrán excusarse de conocer el asunto, con expresión de causa.

Por otra parte, tanto los acusados por delitos comunes-



como los implicados en responsabilidad oficial tendrán derecho a recusar una vez, sin expresión de causa, y las que -- fuere necesario, con expresión de causa, a los miembros de las Secciones Instructoras. Admitida la recusación o excusa, después de tres días de pruebas y alegatos, la sección encargada de calificar dictaminará su resolución.

Procesos por exhorto.- Cuando por enfermedad u otra causa grave no pudiere el acusado comparecer después del emplazamiento del Congreso, la sección respectiva deberá practicar las diligencias posibles sin la presencia de aquél, y las demás se encomendarán por exhorto al juez de distrito que corresponda, quien sustituirá en lo factible a las Secciones. Cuando por el lugar de residencia del acusado no pudiera actuar el Juez de Distrito, serán los Jueces Locales, el Alcalde o el Juez de Paz quienes efectuarán las diligencias, que en pliego certificado serán remitidos al Juez de Distrito y finalmente, a las secciones instructoras.

No obstante lo anterior, las Cámaras no podrán erigirse en Jurado de acusación o sentencia sin estar presente el acusado o su defensor, a menos que por propia voluntad no concurren.

Acumulación.- El que un funcionario haya sido procesado, no impide que se inicie una nueva acusación por nuevos delitos.

Reglas de actuación en el procedimiento.- Las seccio--

nes instructoras deberán siempre proceder con la mayor reserva en los procesos y diligencias, observando los principios del Código de Procedimientos Penales del D.F. en la apreciación de hechos y circunstancias, y los del Código Penal del D.F. así como la Ley de 3 de noviembre de 1870, en la aplicación de las penas.

Los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se harán en sesión secreta, salvo cuando se consulte si ha o no lugar a proceder contra altos funcionarios en delitos comunes, si hay o no culpabilidad por delitos oficiales y al momento de imponer las penas.

Ningún trámite señalado por la Ley presente puede dispensarse y serán responsables por omisiones faltas o delitos en el proceso, todos y cada uno de los miembros de las secciones.

Si fueren Diputados o Senadores quienes acusen a algún funcionario, o bien hayan aceptado el cargo de defensores, no podrán votar en los incidentes del proceso ni al pronunciarse los veredictos.

Imposición de Penas.- Las Cámaras podrán imponer penas correccionales y disciplinarias con el voto de la mayoría de sus miembros, de acuerdo con su reglamento interior; mas para la imposición de las penas propiamente dichas, se seguirán los trámites de esta Ley, hasta la celebración del Jurado de Sentencia.

Notificaciones.- Todos los veredictos y declaraciones-

aprobados por las cámaras se comunicarán a la Corporación a la que pertenezca el acusado, además del ejecutivo, para -- que éste los publique en el Diario Oficial de la Federación.

Esta Ley de Responsabilidades a la que nos acabamos de referir incurrió en la omisión de no señalar los delitos -- oficiales expresamente, ya que en ese sentido se remitió a -- lo que las leyes establecieran, dejando una laguna legislativa.

Muy notorio es el hecho de que entre este ordenamiento y la ley de 1940, no hubo ningún otro que rigiera en la materia. Además, observamos que en lo que atañe a los delitos de los altos funcionarios de la Federación, ambas disposiciones se inspiraron en la Ley de 1870.

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 21 DE FEBRERO DE 1940".

Se expidió bajo el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, y para no hacer una transcripción total de la Ley, que resultaría innecesaria, nos limitaremos a citar los títulos y capítulos de que se formaba y como estaban descritos, además de incluir un somero análisis crítico del contenido.

#### TITULO PRIMERO

Disposiciones Preliminares

Capítulo Unico (arts. 1o. al 12)

#### TITULO SEGUNDO

De los Delitos y Faltas Oficiales

##### Capítulo I

De los altos funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados de las Legislativas Locales. (arts. 13 al 17)

##### Capítulo II

De los Delitos y Faltas Oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

(arts. 18 al 22)

#### TITULO TERCERO

Del Procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la federación y de los Estados.

Capítulo I

De las Secciones Instructoras (arts. 23 al 25)

Capítulo II

Del Procedimiento en los casos de delitos del orden común.  
(arts. 26 al 35)

Capítulo III

Del Jurado de Acusación (arts. 36 al 47)

Capítulo IV

Del Jurado de Sentencia (arts. 48 al 52)

Capítulo V

Disposiciones Generales (arts. 53 al 68)

TITULO CUARTO

Del Procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del D.F.

Capítulo I

De la Incoación del Procedimiento (arts. 69 al 73)

Capítulo II

Disposiciones Generales (arts. 74 al 76)

TITULO QUINTO

Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados públicos.

Capítulo I

De La Integración del Jurado (arts. 77 al 88)

Capítulo II

De la Competencia del Jurado (arts. 89 al 90)

Capítulo III

Del Procedimiento ante el Jurado de Responsabilidades - - -  
(Arts. 91 al 97).

TITULO SEXTO

Disposiciones Complementarias

Capítulo I

De la Remoción de los Funcionarios Judiciales (arts. 98 al-  
102)

Capítulo II

Investigaciones del Enriquecimiento inexplicable de los fun  
cionarios y empleados públicos. (arts. 103 al 111)

TRANSITORIOS.

JUICIO CRITICO.

La Ley de Responsabilidades promulgada el 30 de diciembre de 1939 por el Presidente Lázaro Cárdenas, en su exposición de motivos decía: "El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidades y de adhesión por parte del pueblo.

"El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia".

A pesar de sus buenos propósitos, la presente Ley fue ineficaz y más bien parecía una Ley de inmunidades que para sancionar funcionarios, ya que la pena que se aplicaba por cometer un delito oficial era sólo la destitución del-

cargo. Dentro de sus errores, la mencionada Ley consideró - como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte, a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, habiendo incluido indebidamente a los Jefes de Departamento Autónomo, sin que dicha calidad la establezca el artículo 108 de la Constitución de 1917. Por este motivo la Ley de Responsabilidades incurrió en un notorio vicio de inconstitucionalidad; fuera de los altos funcionarios de la Federación a que se contrae el art. 108, ningún otro funcionario debe ser reputado con tal categoría ni sometido al juicio de responsabilidad que a aquéllos atañe.

Asimismo, el artículo 13 de la Ley de 1940 pretendió tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación a diversas situaciones generales, que en nuestra modesta opinión de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad señalados en el párrafo tercero del art. 14 Constitucional.

Los llamados delitos susceptibles de imputarse a los altos funcionarios federales que establece el artículo 13 de la Ley que se comenta, eran concebidos de la siguiente manera:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de Gobierno republicano, representativo federal;



III.- El ataque a la libertad de sufragio;

IV.- La usurpación de atribuciones;

V.- La violación de garantías individuales;

VI.- Cualquiera 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;

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

Para comprender el craso error del ordenamiento, recordemos que la técnica legislativa en materia penal impone la obligación de expresar, en las leyes sustantivas, el tipo delictivo (descripción de la conducta ilícita) de que se trate con toda precisión, señalando todos y cada uno de los elementos que lo integren. Dicha obligación deriva del principio doctrinario "Nullum Delictum, Nulla Poena Sine Lege", que se consagra legalmente en el tercer párrafo del artículo 14 Constitucional. Por consiguiente, como los delitos susceptibles de atribuirse a los altos funcionarios de la Federación señalados en el artículo 13 de la Ley de 1940 carecieron del tipo legal respectivo y por extensión, de tipicidad, el precepto se consideró, y con razón, violatorio de la disposición Constitucional invocada.

"Tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales", reza el principio de igualdad aristotélica, base de la filosofía que quebrantó la Ley de Responsabilidades comentada, en virtud de que trató desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos, en lo que a delitos y-

a penas concierne, por la sola circunstancia de su jerarquía. (33)

En aras de la igualdad aristotélica, todos los funcionarios públicos, sin distinción de categorías ni actividades, deben ser penalmente responsables por los delitos oficiales y del orden común que perpetren.

Respecto de funcionarios carentes de alta jerarquía, es decir, aquéllos no comprendidos en el artículo 2o., la Ley en cuestión consagraba en su artículo 18 multitud de figuras delictivas, muchas de las cuales coincidían en su descripción con delitos del orden común.

Los hechos a que se refería el citado artículo 18 no podían ser atribuidos a los altos funcionarios de la Federación, de cuya circunstancia se derivó la desigualdad legislativa a que nos hemos referido, misma que se acentuó notablemente en virtud de que para una y otra categoría de funcionarios públicos la penalidad era diferente, es decir, severa para quienes no tenían la suerte de ser Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Procurador de la República, Diputados o Senadores, y sumamente leve para quienes ostentasen esta investidura.

En otro orden de ideas, sabemos que conforme al artículo 111 Constitucional en su párrafo quinto, de los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos (distintos

---

(33) *Revista Mexicana de Justicia*, Ob. Cit., Pág. 103.

de los altos), debe conocer un Jurado Popular. Pues bien, -  
atendiendo a la coincidencia errática entre diversos deli-  
tos oficiales y los del orden común en que incurrió el artí-  
culo 18 de la Ley de 1940, los acusados eran sometidos al -  
veredicto de dicho jurado, no obstante hubiesen cometido un  
delito del orden común disfrazado legalmente como oficial, -  
y sabemos por fuentes históricas fidedignas, que en la mayo-  
ría de los casos el funcionario o el empleado público res-  
ponsable era declarado inocente a pesar de haber quedado --  
plenamente comprobados el cuerpo del delito y la responsabi-  
lidad penal.

### III.- DELITOS DEL ORDEN COMUN, FEDERALES Y OFICIALES.

Propósito importante en la elaboración de esta tesis es el estudio de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos y de los delitos en especial de que puedan ser incriminados. Aunque no pretendemos abundar demasiado en el tema, exponiendo una teoría general del delito, consideramos de importancia la inclusión de algunos principios generales que atañen al campo del Derecho Penal.

Privan dos conceptos sobre la definición del delito, uno jurídico-formal y otro de carácter substancial. El primero, contemplado en el artículo 7 del Código Penal, establece: "Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales". Esta definición ha sido válidamente impugnada, por dos motivos: resulta incompleta, pues no señala todos los elementos que conforman al delito, y contiene una noción errónea porque la reacción penal o pena no constituye una característica esencial del acto ilícito, sino una consecuencia casi general del mismo.

Por tal razón, estimamos que es la doctrina la que nos proporciona una idea más completa y acertada, aquella que conocemos como "teoría tetratómica", elaborada por el jurista alemán Edmund Mezger y según la cual delito es la "conducta típica, antijurídica y culpable". (34)

---

(34) Mezger, Edmund, "Tratado del Derecho Penal", T.I., Buenos Aires, - 1959, Pág. 156.

Conducta.- Consiste en la acción exterior humana, positiva o negativa, encaminada a la producción de un resultado.

Tipicidad.- Es la adecuación de una conducta concreta al tipo general (descripción o hipótesis legal de una determinada acción en los preceptos legales).

Antijuridicidad.- Constituye un juicio de valor, según el cual el hombre es responsable si ha cometido una acción antijurídica que, dada su capacidad (imputabilidad), es reprochable a su autor.

Ahora bien, para ubicar jurídicamente los posibles actos delictivos de que pueden ser incriminados los funcionarios públicos, debemos recurrir a la clasificación de los delitos en atención a la materia.

## CLASIFICACION DE LOS DELITOS EN FUNCION DE LA MATERIA.

DELITOS DEL ORDEN COMUN.- Constituyen la regla general; son aquéllos que se formulan en leyes dictadas por las Legislaturas Locales.

DELITOS FEDERALES.- Se establecen expresamente en leyes expedidas por el Congreso de la Unión y son definidos como ilícitos en contra de la Federación.

DELITOS OFICIALES.- Son los que comete un empleado o funcionario público en el ejercicio de su cargo, incluyéndose a los altos funcionarios federales y locales y se encuentran tipificados en la Nueva Ley de Responsabilidades.

DELITOS MILITARES.- Afectan la disciplina del ejército. Los tribunales militares están impedidos constitucionalmente (Art. 13) para extender su jurisdicción a los civiles.

DELITOS POLITICOS.- Se llama así a los actos que lesionan la organización del Estado en sí misma o en sus órganos o representantes. Sólo se enumeran en el artículo 144 del Código Penal:

- a) Rebelión
- b) Sedición
- c) Motín
- d) Conspiración para cometer los tres delitos citados.

De los delitos clasificados, son los tres primeros los que pueden imputarse a los funcionarios públicos. En relación con los actos ilícitos de orden común, el artículo 10.

del Código Penal Vigente dispone: "Este Código se aplicará en el Distrito Federal por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la República para los delitos de la competencia de los tribunales federales".

Es el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación donde se encuentran tipificados los delitos del orden federal y son los siguientes:

1.- Los previstos en las leyes Federales y en los tratados.

2.- Los señalados en los artículos 2o. y 5o. del Código Penal.

a) El artículo 2o. prevé los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en territorio de la República; también los cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país donde se cometieron.

b) Acorde al artículo 5o., son delitos federales los cometidos por mexicanos o por extranjeros en alta mar, a bordo de buques nacionales; los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional en puerto o en aguas de otra nación; los cometidos a bordo de buques extranjeros en puerto o en aguas nacionales; los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras, en los mismos términos que los buques; los cometidos en embajadas o legaciones mexicanas.

3.- Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y Cónsules mexicanos.

- 4.- Aquéllos en que la Federación sea sujeto pasivo.
- 5.- Los cometidos por un funcionario o empleado federal, y en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
- 6.- Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
- 7.- Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado.
- 8.- Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste sea descentralizado o concesionado.
- 9.- Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación.

La competencia para conocer estos delitos se halla señalada en el artículo 104 Constitucional, que a la letra dice: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de todas las controversias del orden criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes civiles o federales o con motivo de los tratados celebrados con potencias extranjeras..."

Por otra parte, como delitos oficiales deben considerarse los enumerados en el artículo 3o. de la Nueva Ley de Responsabilidades.



Artículo 30.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad del sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- 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;
- VI.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- VIII.- En general, los demás actos u omisiones 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.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

Aunque el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades señala las conductas consideradas como delitos oficiales, es de notarse que no nos encontramos ante un caso de correctatipificación penal. El tipo constituye la descripción exacta de una conducta estimada delictiva, lo cual ignora la Ley de Responsabilidades. En el artículo 3, si analizamos con estricta técnica jurídica, cabrían muchos actos de los funcionarios y a la vez no cabría ninguno; la descripción es muy "a grosso modo", desleída, vaga y por lo mismo, sujeta a la interpretación casi total del juzgador. No obstante, intentaremos modestamente sustituir dicha labor.

Todos los delitos oficiales comparten la característica de ser "actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho". No se cometen mediante la expresión de ideas.

Dichas conductas, por tanto, menoscaban a un bien jurídico protegido común que son los intereses públicos y del buen despacho. Sin embargo, podríamos intentar una clasificación en atención a la cual los delitos oficiales también atentan contra valores diferentes, según el caso:

Bien Jurídico Tutelado

La seguridad del Estado Mexicano y la protección de sus Instituciones.

Las garantías individuales de igualdad, libertad y seguridad jurídica, así como las garantías sociales.

El orden jurídico y el buen funcionamiento de la administración pública.

Fracciones del Artículo 3

Fracción I.  
Fracción II.  
Fracción V.  
Fracción VI.

Fracción III.  
Fracción VII.

Fracción IV.  
Fracción VIII.

Delitos contra la Seguridad del Estado Mexicano y la protección de sus Instituciones.

Fracción I.- "El ataque a las instituciones democráticas".- Varios de los delitos oficiales hacen referencia a la palabra "ataque". Dado que la expresión de ideas no puede involucrarse en ese sentido, podemos interpretar que un ataque verbal sólo puede alcanzar la naturaleza delictiva cuando rebasa los límites de la opinión personal, para convertirse en una arenga pública de tal naturaleza que induzca a --

otros a destruir el bien jurídico protegido o lo menoscabe seriamente. Por el contrario, el ataque físico implicaría - actos de indisciplina, por ejemplo, o bien conductas positivas que afecten el buen desempeño de las instituciones.

Entendemos por "instituciones" todos aquellos cuerpos-colegiados que ejercen funciones en el Estado; las "instituciones democráticas" son los órganos constitucionales del poder soberano de la Nación, es decir, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (ver art. 49 Constitucional).

Fracción II.- "El ataque a la forma de Gobierno republicano, representativo, federal".- Este delito se comete - contra la unidad institucional del Estado Federal Constitucional, es decir, contra su existencia. Reviste una enorme gravedad, por cuanto a que si lo cometiera un particular adquiriría carácter de delito político, además de que ataca - al sistema gubernamental del que emerge el propio funcionario.

Fracción V.- "Cualquiera 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".- las infracciones a que se refiere esta disposición son actos específicos en contra de nuestra Carta Magna y las leyes Federales. Condición "Sine qua non" es que - afecten a las instituciones federales o a la soberanía de - cualquiera de los Estados Federales, siempre en lo que res-

pecta a su forma de gobierno y no a sus leyes locales. El tipo delictivo en estudio resulta menos grave que el de la fracción I, pues mientras que el primero sólo habla de infracciones, el segundo involucra un verdadero ataque.

Fracción VI.- "Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior".- Cabe idéntico comentario al párrafo anterior, salvo el hecho de que en este caso se trata de una actividad negativa y no positiva, con los mismos resultados jurídicos.

Delitos oficiales contra las garantías individuales y sociales.

Fracción III.- "El ataque a la libertad de sufragio".- La libertad para elegir a sus representantes es una prerrogativa constitucional del ciudadano. Aunque forma parte de las garantías individuales en la subdivisión referente a las libertades de la persona cívica, creemos que su protección jurídica en una fracción especial demuestra la importancia que el legislador otorga a este derecho, base histórica y causa directa del movimiento revolucionario de 1910. No es casual, pues, la tipificación del presente delito, tanto más cuanto que un sinnúmero de funcionarios estatales suelen cometerlo impunemente.

Fracción VII.- "Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales".- Casi todas las Constituciones contienen cuatro decisiones fundamentales, que son: la soberanía, la declaración de derechos humanos, la división-

de poderes y el sistema representativo. La fracción se refiere a las violaciones sistemáticas (contínuas, persistentes, como norma no escrita) a los derechos humanos, expresados generalmente en dos declaraciones: a) La de garantías individuales, que contiene todas las facultades que la Ley Fundamental reconoce al hombre en su individualidad, y b) - La declaración de garantías sociales, que protege al hombre como integrante de los grupos sociales más débiles. (35)

Garantías Individuales	}	Igualdad.- Ej: Prohibición de la esclavitud.
		De la persona humana.- Ej: Libertad de imprenta.
		Libertad De la persona cívica.- Ej: Reunión con fin político.
		De la persona social.- Ej: Libertad de asociación.
		Seguridad Jurídica.- Irretroactividad de la Ley.
Garantías Sociales	}	Derecho Laboral y Seguridad Social.- Protección a la persona y patrimonio del trabajador. (Art. 123 Constitucional)
		Derecho Agrario.- Protección a la persona y patrimonio del campesino. (Art. 27 Const.) -

(36)

(35) Carpizo, Jorge, "Derecho Constitucional", en "El Derecho" publicación de la UNAM, coordinada por Félix Zamudio, Héctor, México, 1979, Pág. 107 y sigs.

(36) Idem, Pág. 117.

Delitos oficiales contra el orden jurídico y el buen funcionamiento de la administración pública.

Fracción IV.- "La usurpación de atribuciones".- Observe mos que este delito puede confundirse con el tipificado en la fracción IV del artículo 212 del Código Penal, que dice:- Comete el delito de ejercicio indebido el "...funcionario -- público o agente del gobierno que suponga tener alguna otra comisión, empleo o cargo que el que realmente tuviere...". Sin embargo, esta disposición del fuero común habla de una "suposición" real o fingida, y el delito oficial que analizamos constituye una usurpación, plenamente buscada y deseada, para arrogarse facultades que no conciernen al funcionario, vgr., el Gobernador de un Estado Federado que sin motivos legales (seguridad pública) y evadiendo el procedimiento jurídico adecuado (desaparición de poderes), invade la jurisdicción de un Presidente Municipal.

Fracción VIII.- "En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a -- otra disposición legal que los definá como delitos comunes". El texto anterior no es sino una repetición de lo expresado en el primer párrafo del propio artículo 3 de la Ley de Responsabilidades; caben en él múltiples conductas no tipificadas específicamente y cuya calificación como delitos oficiales depende del criterio del juzgador.

La mayor falla de la Nueva Ley de Responsabilidades, -

amén de su deficiente técnica jurídica en la tipificación de los delitos, es la clase de sanción que les señala:

Artículo 10.- "La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años". No sólo la sanción resulta irrisoria (que ni siquiera es una pena principal como la prisión, sino accesoria, como la caución de no ofender); el que un funcionario culpable de un delito oficial pueda ocupar otro cargo público una vez transcurridos diez años, nos hace pensar en la "benevolencia" de la ley.

Sería ingenuo suponer que un funcionario corrupto podrá reformarse, parafraseando la definición de la prescripción jurídica, por el mero transcurso del tiempo.

Por último, hemos de hacer hincapié en que la incidencia de delitos cometidos por funcionarios en estos últimos tiempos, presenta una marcada inclinación hacia aquéllos -- que afectan el patrimonio eminentemente nacional. Ciertamente existen y han existido casos de delitos contra la salud, la integridad corporal e inclusive la vida, especialmente en los Estados que integran la Federación, donde la proliferación del caciquismo que poseen algunos Gobernadores, impiden por medios ilícitos el libre juego a la oposición política y las justas peticiones de quienes son despojados impunemente. Sin embargo, insistimos en ello, son los delitos contra el patrimonio de la Nación los que más cometen los -



funcionarios, al amparo de su propio cargo e influencias po  
líticas.

En las páginas siguientes intentaremos hacer una sínt<sub>e</sub>  
sis de los delitos comunes tipificados en el Código Penal,-  
algunos de los cuales se refieren a conductas que afectan -  
al patrimonio.

.... /

TIPO.- Comete el delito de fraude el que engañando a uno aprovechándose del error en que éste se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

Elementos.- a) Engaño o mentira dolosa cuyo objeto es producir en la víctima una falsa representación de la verdad.

b) Aprovechamiento doloso del error en que se encuentra el sujeto pasivo.

c) Hacerse ilícitamente (por un medio ilegítimo e indebido) de una cosa o alcanzar un lucro indebido.

FRAUDE  
(ARTS. 386  
a 390)

Bien Jurídico.

Protegido.- El patrimonio económico de las -- personas (físicas o morales).

Clases de Fraude.- 1.- Genérico.- Llamado también fraude simple.

2.- Maquinado.- Cuando el agente se vale, no sólo del engaño, sino de artificios, -- asechanzas ocultas, disimuladas y con doblez para defraudar.

3.- Específico.- Se refiere a -- determinadas formas de fraude (de usura, de engaño).

FRAUDE  
(ARTS. 386  
a 390

- 4.- Tipo equiparable al fraude.  
Valerse del cargo en el go-  
bierno, en una empresa des-  
centralizada o de participa-  
ción estatal, o en cual- -  
quier agrupación de carác- -  
ter sindical, para obtener-  
dinero, valores o cualquier  
otro beneficio, a cambio de  
prometer o proporcionar un-  
trabajo, ascenso o aumento-  
de salario en tales organis-  
mos.

(El último párrafo de la Fracción XIX del artículo 387, reduce notablemente la pena con la devolución de lo defraudado: "Cuando el sujeto activo del delito devuelva a los interesados las cantidades de dinero obtenidas con su actuación, antes de que se formulen conclusiones en el proceso respectivo, la pena que se le aplicará será la de tres días a - - seis meses de prisión".)

TIPO.- Comete este delito el que ejerza las --  
funciones de un empleo, cargo o comi- -  
sión, sin haber tomado posesión legíti-  
ma o sin llenar todos los requisitos le-  
gales; el que continúe ejerciendo las -  
funciones después de saber que ha sido-  
revocado su nombramiento; el que conti-  
núe ejerciendo sus funciones después --  
de cumplido el término por el que se le  
nombró; el que suponga tener alguna co-  
misión o cargo, diferente al que real--  
mente tiene.

EJERCICIO

INDEBIDO.

ARTS. 212, -  
FRAGS. I, II,  
III y IV).

Elementos.- a) Un funcionario público en ejer-  
cicio de sus funciones o comi--  
siones.

b) Que ejerza dichas funciones en-  
forma ilegítima (sin nombramient  
to emanado de quien tenga facult  
tades, sin la protesta o prome-  
sa ante quien corresponda, por-  
revocación del cargo sabiéndolo  
el agente, por terminación del-  
período de su cargo o por supo-  
sición dolosa que confunda la -  
naturaleza del cargo.)

EJERCICIO INDEBIDO.	Bien Jurídico
(ARTS. 212, - FRACS. I, II, III y IV)	Protegido.- El buen desempeño de la administración pública.  Penalidad.- Se impondrán de tres días a un año de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos.

ABANDONO DE  
FUNCIONES -  
PUBLICAS --  
(ART. 212,-  
FRAC. V).

TIPO.- Se configura el delito cuando un funcionario público, sin habersele admitido -- la renuncia de una comisión, empleo o -- cargo, o antes de que se presente la persona que haya de reemplazarlo, lo abandone sin causa justificada.

- Elementos.- a) Un funcionario en ejercicio.  
b) Abandono del servicio público.  
c) Inexistencia de causa justificada.  
d) Que no haya presentado la renuncia correspondiente, o que no le haya sido aceptada, o bien que - abandone su cargo antes de presentarse el sustituto.

Bien Jurídico.

Protegido.- El buen desempeño de la función pública.

Penalidad.- Se impondrán de tres días a un año de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos.

ABUSO DE  
AUTORIDAD  
(ARTS. 213 y  
214).

TIPO.- Se configuran varias formas de abuso de autoridad en el artículo 214, pero en general se trata de actos que constituyen abusos del poder inherente al ejercicio de una función pública cualquiera que ésta sea.

- Elementos.- a) Un funcionario público en --  
ejercicio.
- b) Abuso del poder que infiere --  
el propio cargo.
- c) Afectación de un derecho in-  
dividual, social, de patri- --  
monio nacional o del buen --  
desempeño de la función pú- --  
blica.

Bien Jurídico.

Protegido.- Pueden ser todos los bienes-  
jurídicos susceptibles al --  
abuso y a la arbitrariedad: --  
las garantías individuales, --  
las sociales, el patrimonio-  
de las personas y el erario-  
nacional. Por ese motivo, es  
posible ejercer "acción popu-  
lar" contra estos delitos, -

ABUSO DE  
AUTORIDAD  
(ARTS. 213 Y  
214).

no sólo el ofendido, sino --  
cualquier persona que decida  
denunciar ante las autorida-  
des correspondientes.

Penalidad.- Se impondrán de seis meses a --  
seis años de prisión, multa de-  
veinticinco a mil pesos y desti-  
tución del empleo.



TIPO.- Cometén el delito de coalición los -  
funcionarios públicos, empleados, --  
agentes o comisionados del gobierno-  
que se coaliguen (unan) para tomar -  
medidas contrarias a una ley o regla  
mento, impedir su ejecución o para -  
hacer dimisión de sus puestos con el  
fin de impedir o suspender la admi--  
nistración pública en cualquiera de-  
sus ramas.

COALICION  
DE FUNCIO  
NARIOS --  
(ARTS. --  
215 y 216)

Elementos.- a) Existencia de varios funcio-  
narios públicos en ejercicio.  
b) Coalición o unión de dichos-  
funcionarios.  
c) Tener por objeto esa coali--  
ción el tomar medidas contra  
rias a una ley o impedir su-  
ejecución, o bien dimitir pa  
ra obstaculizar a la adminis  
tración pública.

Bien Jurídico

Protegido.- El orden jurídico, cuyo mante  
nimiento está encargado a la-  
administración del Estado.

Penalidad.- De seis meses a dos años de pri  
sión y multa de veinticinco a -  
mil pesos.

TIPO.- Cohecho pasivo.- Comete este delito -  
la persona encargada de un servicio -  
público centralizado o descentraliza-  
do, o el funcionario de una empresa -  
en que como accionista o asociado par-  
ticipa el Estado, que por sí o por --  
interpósita persona solicite o reciba  
indebidamente dinero o cualquiera - -  
otra dádiva o acepte una promesa di--  
recta o indirectamente para hacer o -  
dejar de hacer algo justo o injusto,-  
relacionado con sus funciones.

COHECHO

(ARTS. -  
217 y --  
218).

- Elementos.- a) Tener carácter de encargado -  
de un servicio público cen- -  
tralizado o descentralizado;-  
o el de funcionario de una em-  
presa paraestatal.
- b) Solicitar por sí o por otro, -  
o recibir cualquier dádiva; -  
o bien aceptar la promesa de-  
que la recibirá.
- c) Comprometerse por ello, o ha-  
cer o dejar de hacer algo jus-  
to o injusto, propio de sus -  
funciones.

- d) Que el agente quiera obtener para sí o para otro un lucro cualquiera.

Cuhecho activo. - Lo comete el que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva a las personas antes mencionadas, para que hagan u omitan un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

COHECHO  
(ARTS.  
217 y --  
218).

- Elementos.- a) Cualquier persona.  
b) Que esa persona ofrezca u otorgue alguna dádiva al sujeto pasivo.  
c) Que esa dádiva tenga por objeto modificar alguna conducta del sujeto pasivo, relacionado con sus funciones.

Bien Jurídico

Protegido.- La libertad y la igualdad en la prestación del servicio público en beneficio de la comunidad social y en interés del Estado.

Penalidad.- De tres meses a cinco años de prisión y multa hasta de dos mil pesos (no se contempla destitución del cargo).

PECULADO  
(ARTS. 219 -  
y 220)

TIPO.- Comete el delito de peculado todo - -  
funcionario, empleado o encargado de-  
un servicio público, del Estado o des-  
centralizado, aunque sea en comisión-  
por tiempo limitado y que, para usos -  
propios o ajenos, distraiga de su ob-  
jeto dinero, valores, fincas o cual--  
quier otra cosa perteneciente al Esta-  
do, al organismo descentralizado, o a  
un particular, si por razón de su car-  
go los hubiere recibido en administra-  
ción, en depósito o por otra causa.

Elementos.- a) Tener carácter de funciona- -  
rio, empleado o encargado de-  
un servicio público o bien --  
hallarse en comisión por - -  
tiempo limitado.

b) Distraer de un objeto bienes-  
del Estado, de una empresa --  
descentralizada o de un parti-  
cular, siempre que los de es-  
te último los hubiere recibi-  
do el funcionario en adminis-  
tración, depósito o por otra-  
causa.

c) Que dicha distracción la hi--

ciere para usos propios o ajenos, es decir, con "animus lucrandi".

Bien Jurídico

Protegido.- La correcta administración de Justicia, asimismo el patrimonio del Estado y el de los particulares, para el supuesto de actos indebidos de disposición realizados por un autor que detente bienes como depositario.

Asimismo, la convicción de que las funciones públicas deben desempeñarse con lealtad y patriotismo, y de ahí que se exija el respeto absoluto a los bienes que se encomiendan para prestar un servicio público.

PECULADO

ARTS. 219 -  
y 220)

Penalidad.- Mínima de un año y máxima de doce años de prisión, multa de mil a cien mil pesos y destitución del empleo o cargo, e inhabilitación de dos a seis años para obtener otro.

Asimismo, cuando el peculado no exceda en su monto al equivalente a seis meses del salario mínimo vigente y en la fecha en que se cometa el delito, se impondrán al responsable de 3 meses a 6 años de prisión, multa de 500 a cinco mil pesos, destitución del empleo o cargo e inhabilitación de 1 a 3 años para obtener otro.

TIPO.- Comete este delito el encargado de un servicio que, con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Elementos.- a) Tener carácter de funcionario, empleado público o comisionado.

b) Exigencia de bienes o servicios en forma indebida (pretextando pagos al Estado que no deben hacerse o en mayor cantidad que la señalada legalmente).

c) Aprovechamiento de la voluntad del sujeto pasivo, viciada por error, dolo o violencia moral por parte del agente.

Bien Jurídico

Protegido.- El interés del Estado, y por ello de la colectividad, por-

CONCLUSION  
(ARTS. 222, 223,  
y 224).

que funcionen normalmente los servicios públicos, en beneficio de la misma colectividad.

CONCUSION  
(ARTS. 222, 223,  
y 224).

Penalidad.- Destitución del empleo e inhabilitación para obtener otro por un término de dos a seis años, y una multa igual al duplo de la cantidad que se hubiere recibido indebidamente. Si esta pasare de cien pesos, se impondrá de 3 meses a dos años de prisión.

Delitos cometidos en la Administración de la Justicia. (arts. 225, 226 y 227).

En el artículo 225 del Código Penal se contemplan los delitos que pueden cometer los funcionarios, empleados o auxiliares de la administración de la justicia:

- I.- Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer los que les correspondan.
- II.- Desempeñar algún otro empleo oficial a un puesto o cargo particular que les prohíba la ley.
- III.- Litigar por sí o por interpósita persona cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión .
- IV.- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen.
- V.- No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente.
- VI.- Dictar u omitir una resolución o un acto de trámite violando algún precepto terminante de la ley, o contrario a las actuaciones de un juicio o al veredicto de un jurado, y siempre que se obre por motivos inmorales y no por simple error de opinión.
- VII.- Ejecutar actos o incurrir en emisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida.
- VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de la justicia.
- IX.- Tratar en el ejercicio de un cargo con ofensa, desprecio o deshonestidad a las personas que asistan a un tribunal u oficina.



Bien Jurídico Protegido.- El interés de la colectividad social, y por ello del Estado, por el eficaz y debido funcionamiento de los servicios que están a cargo de la administración pública y en particular del servicio de la justicia.

Penalidad.- Todos los delitos citados reciben como pena suspensión del cargo de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a quinientos pesos.

Asimismo, el artículo 226 señala los delitos imputables específicamente a los Jueces, Magistrados o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

I.- Dictar una resolución de fondo o una sentencia definitiva injustas, con violación de algún precepto terminante de la ley o manifiestamente contraria a las constancias de autos o al veredicto de un jurado, cuando se obre por motivos inmorales y no por simple error de opinión y se produzca daño en la persona, el honor o los bienes de alguien o en perjuicio del interés social.

II.- Aprovechar el poder, el empleo o el cargo para satisfacer indebidamente algún interés propio.

Bien Jurídico Protegido.- Además del interés por el eficaz funcionamiento en la administración de la justicia, en ambos casos se intenta proteger la vida, la integridad corporal, el honor y el patrimonio de las personas.

Penalidad.- De dos meses a diez años de prisión, destitución o multa de quinientos a dos mil pesos.

Es interesante notar que todas las fracciones del artículo 225 y la segunda del artículo 226 se hallaban contenidos en el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del 21 de febrero de 1940, derogada actualmente por la Nueva Ley de Responsabilidades.

## CAPITULO IV

## CAPITULO IV

### LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES

- I.- ORIGEN DE LA INICIATIVA DE UNA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES.
- II.- EXPOSICION DE MOTIVOS.
- III.- ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES.
- IV.- OTRAS REFORMAS EN LA MATERIA:
  - 1.- SUPRESION JUDICIAL DE LO SUSTRAI-  
DO EN EL PECULADO.
  - 2.- REGALOS A ALTOS FUNCIONARIOS.
  - 3.- TIPIFICACION DE NUEVAS CONDUCTAS:
    - a) Conflicto de Intereses.
    - b) Tráfico de Influencia.
    - c) Enriquecimiento Inexplicable.

## LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES

Desde la época en que el Derecho Romano constituía la base jurídica del mundo antiguo, es principio general que la Ley otorgue el mismo tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Este principio no excluye ni salva a ningún miembro de la sociedad, de ahí que los funcionarios y empleados públicos de todos los niveles deban ser tratados igual que cualquier particular cuando resulten responsables de un hecho delictuoso.

La Carta Magna que actualmente nos rige estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno en su artículo 111 que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad posible, la ley reglamentaria respectiva. No fue sino hasta 1940 cuando se expidió dicha legislación, entre cuya publicación y la de la ley actual transcurrieron 40 años en los que México alcanzó notables avances en su desarrollo económico, político y social. Desafortunadamente, la Ley de 1940 tuvo una precaria aplicación y sirvió más que para frenar la corrupción, para incoar procesos contra empleados menores.

Esta Nueva Ley de 1979 fue sometida a la consideración del Congreso de la LI Legislatura, toda vez que "Promotor de una revolución moralizadora del sector público, el Presidente José López Portillo impulsó una nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos de la Fe

deración y del Distrito Federal.

"Gracias a este ordenamiento, desapareció la ominosa -- distinción entre altos y bajos funcionarios que impedía el procesamiento de los encumbrados y que el pueblo llegó a calificar como 'Leyes de los Carteros'. Esta nueva Ley no es de las que atrapan a la mosca y dejan pasar al lagarto. La opinión nacional bien conoce los sonados casos de corrupción en las esferas oficiales, que cuando la evidencia de las -- pruebas y la fundamentación de la denuncia así lo demostraron, desembocaron en el enjuiciamiento y pérdida de la libertad de algunas figuras políticas". (37)

La Nueva Ley de Responsabilidades busca más que nada la igualdad ante la ley como una manifestación efectiva del imperativo constitucional, buscando un tratamiento igualitario desde los miembros de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina gubernamental.

Una vez estudiada y debatida por las comisiones de los diputados federales y senadores de la República, la ley fue promulgada el 31 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 5 de enero de 1980.

---

(37) *Dávila Narro, Jesús, Editorial de "El Sol de México", VIII, 9, -- 1981.*

I.- ORIGEN DE LA INICIATIVA DE UNA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES.

El problema de la corrupción en la Administración Pública ha sido preocupación constante del Presidente de la República, Lic. José López Portillo, desde el inicio de su gobierno.

La corrupción entre los funcionarios públicos, como él mismo lo manifestó, ha llegado a ser un cáncer nacional, que a fuerza de tolerarla tantos años nos hemos acostumbrado a verla con cinismo.

En una entrevista de prensa, el Procurador General de la República, Lic. Oscar Flóres Sánchez, decía y no sin razón: "...la confianza que el pueblo deposita en sus dirigentes se deteriora por las inmoralidades de los funcionarios y se requiere una Ley que sea más enérgica, porque la ahora rigente, más bien parece de inmunidades que para sancionar --- funcionarios, ya que en la actualidad la pena que se aplica a un alto funcionario por cometer un delito oficial es sólo la destitución del cargo...los altos funcionarios deben ser castigados con mayor rigor, ya que los puestos que desempeñan son de gran trascendencia para el país, y sus decisiones, así como benefician al pueblo cuando son positivas, también lo perjudican enormemente cuando son de mala fe y en beneficio propio". (38)

---

[38] *Excelsión*, noviembre 21 de 1977, publicado en "Revista Mexicana de Justicia", Procuraduría General de la República.

A través de sus informes anuales de Gobierno, el Presidente de la República ha reiterado que la procuración de -- justicia no significa únicamente castigar los actos consuma dos, sino además tomar medidas preventivas para evitar "a - priori" conductas deshonestas.

"En su primer Informe, nos manifestó (el Presidente) - que se dictaron importantes medidas tendientes a restituir al Ministerio Público su carácter de representante social; así ha actuado y seguirá actuando en todos los casos, espe cialmente en la persecución de los delitos oficiales, toda vez que a los acusados no se les procesa por tontos, sino -- porque se pasan de listos".

Dentro del contexto de su segundo Informe de Gobierno, el Presidente expuso: "Hemos combatido la corrupción en el ámbito de la Administración Pública, pese al escándalo o -- las suspicacias políticas.

"La corrupción no es exclusiva de la Administración Pública. No hay prevaricador sin cómplice, ni costumbre sin - tradición. El mal que padecemos, tal vez desde hace siglos, es causa y consecuencia de nuestro atraso, pero si todos -- nos enpeñamos, no es irremediable.

"Entre los muchos procesos penales abiertos en este es fuerzo, hay algunos notorios que tienen, al decir de algu nos, un móvil dudoso. Quien así piensa se equivoca, no se - han escogido los personajes por sus antecedentes políticos, que casi siempre se remontan a varias administraciones, si-



no por la claridad de la denuncia y la evidencia de las pruebas en su contra. Seguiremos adelante no importa quiénes resulten culpables.

"Seamos honrados para exigir honradez. La mejor forma de cuidar el mañana, es la fuerza imperativa de sentar el precedente. Mis colaboradores y yo nos atenemos a las consecuencias."

Lo dicho por el Presidente en su Segundo Informe de Gobierno se originó por los acontecimientos que antecedieron a su período como primer Mandatario y de los cuales el país -- quedó sorprendido cuando el Procurador de la República, Oscar Flores Sánchez, rompió con la sagrada ley no escrita del encubrimiento y fueron procesados varios ex-funcionarios de alta investidura, pues en un sistema democrático nadie debe estar por encima de la ley. Extendernos en la lista sería una labor por demás interminable e innecesaria porque fueron sucesos del dominio nacional, los cuales han logrado despertar la conciencia del pueblo mexicano para que contribuya con esta campaña moralizadora.

En lo político los Diputados de los partidos minoritarios han actuado denunciando casos de corrupción a la par de la prensa nacional, llegando hasta el escándalo político, del que es tan afecto nuestro pueblo. Aunque esto en ocasiones es necesario en nuestro país, sin embargo deja al funcionario honesto en completa indefensión ante la pasión política que suele llegar a excesos reprobables.

Firmes fueron las alusiones en el Tercer Informe de Go--

bierno: "La Corrupción e injusticia van de la mano. La astucia y el abuso se convierten así en privilegios de la riqueza. Decidámonos de una vez, a respetarnos; a convertirnos - en una sociedad honorable y productiva.

"Por ello, pese al escándalo, a veces grave; al descrédito y a la desconfianza; a la incomprensión; a los intereses creados; a las solidaridades menores y amistasdes vergonzantes; a la inmadura conversión de infractores en héroes y de la autoridad en villano; al sensacionalismo y al morbo, - seguiremos nuestra comprometida lucha contra la corrupción.

"Todos la condenamos como concepto, pero muchos se - - asustan y aún se indignan cuando se concreta en caras y nombres; si los conocen bien, convierten su cordura en compadecimiento y si no los conocen, en indignación y saña. Denunciada y probada, no cabe el disimulo. No podemos convertirnos en un país de cfnicos, ni deformar la calificación por la cuantía probada, si resulta menor a la expectativa del - escándalo, o por la condición social o intelectual o política de los autores.

"Sin embargo, combatir la corrupción no significa cancelar el Derecho; sería incurrir en vicio igualmente grave. Actuaremos siempre con base en la investigación o denuncias responsables; no por chismes o inferencias".

En ese sentido y en el mismo Foro, sometió a la Soberanía, entre otras cuestiones, un proyecto de Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos.

Sobre el particular, no debe omitirse que en el año de 1979 la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México efectuó un curso de actualización sobre la Responsabilidad Oficial de los Funcionarios Públicos, que contó con la asistencia del propio Procurador General de la República a fin de obtener las luces necesarias que permitieran, en su oportunidad, hacer las reformas requeridas a la Ley de Responsabilidades de 1940, ya inadecuada a la realidad nacional y por consiguiente, una ley que no se cumplía.

Bajo la dirección del Procurador se auscultó a la opinión pública y se elaboró el documento de trabajo, una vez terminado el cual, se llevó el proyecto de ley al seno de la Universidad Nacional para su estudio y discusión. Esto fue sin lugar a duda un precedente sin igual en el proceso legislativo, que tuvo por objeto recoger las inquietudes de las personas calificadas académicamente y de las nuevas generaciones, así como su manera de ver los grandes problemas nacionales.

Como podemos observar, la ley no es producto del trabajo individual, sino la respuesta conjunta a una exigencia de la opinión pública.

El proyecto definitivo fue presentado a la consideración del Presidente de la República, quien manifestó su total conformidad por estar ajustado a las directrices que fijó desde el principio de su Mandato, siendo por fin suscrita la iniciativa de Ley.

## II.- EXPOSICION DE MOTIVOS.

La Constitución de 1917 consigna el principio de que el poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. En nuestro sistema, el funcionario o empleado público debe cumplir fielmente el compromiso derivado de la responsabilidad que le es señalada; el desempeño leal y patriótico de las funciones inherentes a su encomienda, constituye la mejor garantía para reafirmar el consenso popular y, con ello, el desenvolvimiento integral del país.

Desde el inicio de su vigencia, la Carta Magna previó en el texto de su Título Cuarto, las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y estableció tanto las reglas sustanciales como las etapas del procedimiento; en el artículo 111 facultó al Congreso de la Unión para expedir, "...a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal...". La primera Ley fue promulgada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, según lo hemos asentado en múltiples ocasiones; pero conservan su valor ciertas ideas expresadas en la exposición de motivos y que a continuación se reproducen:

"El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor a tal investidura, constituyéndose en

un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

"El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no -- puede considerarse como bastante para dar satisfacción al -- imperioso reclamo de la justicia.

"La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, -- signo indudable de decadencia; o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al -- bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota".

LEY VIGENTE:\*

" Adecuado al momento inicial de su vigencia, este cuerpo normativo no responde a los crecientes reclamos de justicia del momento actual. En este contexto y bajo la cuidadosa observancia del sistema consignado en la Ley Suprema para sancionar los delitos y las faltas de los funcionarios públicos, presento a la consideración de este H. Congreso de la Unión la presente Iniciativa de Ley, cuyos avances esenciales son expuestos en los párrafos siguientes:

"Es principio general del Derecho, el que la Ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometen hechos delictuosos.

"La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor entre los 'delitos de los altos funcionarios de la Federación' y los cometidos por los 'demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales', para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables.

"En lo que respecta a los delitos oficiales, se precisa su tipificación. Se definen como los actos u omisiones -

---

(\*) (Exposición de motivos de la Ley de 1979)

de los funcionarios o empleados referidos, los cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en -- perjuicio del buen despacho. Para evitar conflictos normativos, se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, -- así como a los tribunales penales competentes.

"En este aspecto, la iniciativa 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 del Despacho y el Procurador Gene-- ral de la República, por los delitos comunes, los delitos - oficiales, las faltas u omisiones que cometieren en su en-- cargo o en ejercicio del mismo.

"El fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, más no es en forma alguna prerrogativa de impunidad. Constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de - la Cámara Federal correspondiente. Bajo esta perspectiva, - la presente iniciativa señala cuáles funcionarios gozan de fuero, así como los términos de su ejercicio.

"Naturalmente, la consecuencia del delito debe ser la misma en uno y en otro caso. Llegados a este punto del exa-

men del sistema establecido por los preceptos constitucionales, es de ponerse de relieve que tratándose de funcionarios con fuero, la sanción consiste en privación del puesto que se desempeñe e inhabilitación para obtener otro por el tiempo que determine la Ley; así como que el párrafo 2o. del artículo 111 es categórico al preceptuar que 'cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella'. Congruentemente, al tratarse de funcionarios o empleados que no gocen de fuero, por el delito oficial sólo podrán ser sancionados con destitución e inhabilitación, para mantener el principio de igualdad ante la Ley.

"Visto desde el ángulo del proceso, se tendrá que concluir que en cuanto a los funcionarios con fuero, es requisito de procedibilidad el fallo del Senado como Gran Jurado de Sentencia, que sólo resuelve si existió o no delito oficial y, en el primer caso, sobre la destitución del funcionario, pero dejando abierta la posibilidad de proceso, que se ventilará conforme a las leyes del orden común. Tratándose de funcionarios y empleados sin fuero, no se establece requisito alguno de procedibilidad, por lo cual directamente podrá abrírseles proceso para que sean juzgados conforme a la legislación común.

"Para efectos de técnica legislativa se reordenan disposiciones antes dispersas. Se mantienen la materia concer-



niente al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos y la referencia a la remoción, por mala conducta, de los funcionarios judiciales.

"En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I, de la - - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, someto a la consideración de ese H. Congreso, la siguiente iniciativa de:

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS - DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS". (39)

---

(39) (Ver anexo A).

### III.- ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES.

Estimamos de gran interés analizar los aspectos fundamentales de la Nueva Ley de Responsabilidades, que en nuestra modesta opinión resulta mejor que la anterior, aunque también es cierto, y no podemos dejar de abordar el tema, adolece de algunas fallas que de haberse subsanado en su oportunidad habría logrado una mayor justicia respecto a lo que la Ley anterior no dio resultados. Creemos que esto se logrará con el tiempo y con el trabajo legislativo futuro, una vez que se efectúen algunas reformas convenientes; pero sobre todo, cuando todos los ciudadanos tengamos plena conciencia de que la corrupción consume al país y que todos, en una forma u otra, contribuimos a ella.

1o.- En el nuevo ordenamiento quedó eliminado el desigual trato normativo que la Ley de Responsabilidades de 1940 establecía entre altos funcionarios de la Federación y funcionarios Federales (el artículo 13 de la Ley derogada indicaba cuáles eran los delitos de los altos funcionarios, en tanto que el artículo 18 describía los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, contenidos en 72 conductas). En la legislación vigente, los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables indistintamente de los delitos oficiales que se mencionan en el artículo 3. En suma, unifica la res-

ponsabilidad de funcionarios y empleados de la Federación, - el Distrito Federal y los Estados, y por consiguiente, no evade el procesamiento de los encumbrados que tenían patente de inmunidad.

2o.- Se tipificaron, aunque no con la precisión debida, los delitos oficiales en el artículo 3. La Nueva Ley los define como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados públicos, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho. En ese sentido se evitó el conflicto de leyes, señalándose que tales delitos tendrán carácter de oficiales, siempre y cuando no estén tipificados en el Código Penal o en otra ley, -- pues en ese caso serán consignados como delitos comunes.

3o.- Otro de los aspectos importantes de la actual Ley de Responsabilidades, es el que concierne a la ruptura entre los delitos oficiales y los delitos del orden común que cualesquiera de los funcionarios pudieran perpetrar. Esta prevención eliminó la ambivalencia en que incurría el ya citado artículo 18 de la Ley de 1940, al designar como oficiales varios de los delitos que ya se encuentran tipificados como comunes en la legislación penal en general, vgr., en la fracción XXVII se contemplaba la figura del peculado en forma similar al artículo 220 del Código Penal. (40)

---

(40) Artículo 18, fracción XXVII.- (Es delito de peculado) *Distraer de su objeto, para usos propios o ajenos, el dinero, valores, fincas o cualesquiera otras cosas pertenecientes a la Federación, al Distrito Federal o a algún territorio, a un Estado, a un Municipio, o a un particular, si los hubiese recibido por razón de su encargo, en administración, en depósito o por cualquiera otra causa.*

Asimismo, el artículo 19 en su fracción VII, correspondiente a las sanciones, establecía idéntica pena que la prevista en el artículo 219 del Código Penal, contemplando - - igualmente una atenuación similar a la del derogado artículo 221 para el caso de devolución de lo sustraído. (41)

4o.- Se mantiene incólume en el nuevo ordenamiento el fuero constitucional para el Presidente de la República, Senadores, Diputados, Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recibe tal nombre esta figura jurídica, porque -- quien goza de "fuero" tiene inmunidad o se halla exento, durante el tiempo de su cargo, de la jurisdicción común. Sin embargo, no es una patente de inmunidad; es un requisito de procedibilidad para poder perseguir actos cometidos por funcionarios con fuero, previa autorización de la Cámara correspondiente.

5o.- Respecto a los funcionarios con fuero, una vez dictado el fallo del órgano legislativo que sólo resuelve si -- existió o no delito y en su caso, si procede la destitución del funcionario, se deja abierta la posibilidad de abrir un proceso para que sea ventilado conforme a las leyes del orden común.

6o.- Cuando los funcionarios y empleados no disfruten de fuero, no se establece ningún propósito de procedibilidad

---

(41) Artículo 19, Fracción VII.- Para el definido en la fracción XXVII,-

y por lo tanto, se puede incoar directamente el proceso para juzgarlos en los términos de la legislación común.

7o.- La Nueva Ley de Responsabilidades preservó las normas relativas al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, así como lo concerniente a la remoción de los funcionarios que observen mala conducta.

Por cuanto hace al enriquecimiento inexplicable, la ley de 1940 establecía la obligatoriedad del Registro de Manifestación de Bienes de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, ello con el propósito de evitar o perseguir con energía los casos de acumulación de riquezas indebidas. Así se creó la Mesa de Registro de Responsabilidad, Quejas y Exhortos, que después fue llamada Oficina de Responsabilidades. En 1946 se fundó la Oficina del Registro de Manifestación de Bienes.

Indudablemente la presente administración ha cumplido un esfuerzo más, al haber puesto en servicio activo a la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes, de conformidad con las bases de la Nueva Ley de Responsabilidades, misma -- que otorga acción popular para denunciar a los funcionarios --  
....Cont.

*de seis meses a doce años de prisión, multa de diez a dos mil pesos, destitución de empleo, cargo o comisión e inhabilitación por dos a seis años.*

*La sanción será de uno a seis meses de prisión, si el inculpado -- devolviera lo sustraído, dentro de los diez días siguientes a -- aquél en que se haya descubierto el delito, sin perjuicio de la -- destitución, de la inhabilitación y de la multa (500 a 2,000 pe-- sos).*

y empleados que se enriquecen inexplicablemente. Esta importante acción del ciudadano tiene que encontrar en la Oficina su mejor medio de información para que tal derecho pueda - - ejercerse cabalmente.

El artículo 92 de la Ley vigente determina que todos -- los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados tienen la obligación de hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal, - por conducto de la Procuraduría General de la República, el valor y clase de los bienes que formen su patrimonio, al inicio y al final de todo cargo público.

Actualmente la Oficina de Manifestación de Bienes se encuentra reorganizada e integrada para su mejor funcionamiento con una jefatura y con las siguientes áreas de trabajo:

- Módulo de Información
- Recepción y solicitud de formatos
- Manifestación
- Revisión
- Codificación
- Captura de datos
- Clasificación y
- Archivo.

Un esfuerzo más lo constituye el hecho de que se en- - cuentra en marcha el programa de descentralización de sus - funciones operativas, para que en el futuro se instalen oficinas a nivel regional y de ese modo ningún funcionario o -

empleado público deje de cumplir con la obligación ya señalada.

8o.- La prescripción del delito oficial sigue siendo -- de un año; en los delitos comunes, debemos remitirnos a las leyes respectivas.

Por lo descrito, puede inferirse que la legislación actual sobre la materia presenta una indiscutible ventaja sobre la anterior, pero también hubo retrocesos o estancamientos notables.

Bien se hubiera podido optar por una ley más precisa, más clara y coherente con los fenómenos de corrupción ya conocidos por el pueblo mexicano. En este sentido era muy importante haber tomado en cuenta las conductas de abuso de poder, como el tráfico de influencia y conflicto de intereses.

Entre los aspectos que consideramos negativos, cabe citar los siguientes:

- La Nueva Ley debió haberse fortalecido a la par con el Código Penal en los delitos en que pueden incurrir los funcionarios, pues mientras la anterior legislación pecaba de excesos cuantitativos, la nueva peca de deficiencias. Las 72 conductas contenidas en la Ley de 1940, donde se podía encuadrar el abuso de poder, son ahora eliminadas, y aquellas que sí se señalan carecen de penalidades específicas provocando por consiguiente una ambivalencia legislativa.
- La Ley de Responsabilidades establece una figura específica, el "enriquecimiento inexplicable", sin esclarecer si --

Éste constituye o no un delito.

Para nosotros, dicha conducta debía estar incluida dentro del artículo 3 que habla de los delitos oficiales, toda vez que ha acaparado la atención hacia los funcionarios corruptos, beneficiarios de la confianza que el pueblo depositó en ellos. Al no hallarse tipificada en el Código Penal, ni en la Ley de Responsabilidades, los individuos abusan del cargo y se enriquecen hasta el cinismo.

La misma Ley contiene en su Título Quinto (Disposiciones Complementarias) un capítulo sobre "Investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos", pero este capítulo II, como su nombre lo indica, se refiere únicamente a las investigaciones y al procedimiento que se deben practicar cuando exista denuncia sobre el particular. No se abunda en el mismo y ésta es una delicada - - cuestión que tanto el Gobierno como la ciudadanía deben abordar con toda energía, debido a que causa graves males a la economía nacional, ya muy deteriorada, además de desprestigiar a la administración pública.

No debe tolerarse que dentro de un gobierno revolucionario, que dice luchar por una equitativa distribución de la riqueza en un país mayoritariamente depauperado, se formen al amparo de los puestos públicos fortunas cuantiosas que no tienen una explicación satisfactoria, y que quienes las disfrutan, lleven una vida de contradicción constante con los principios de quienes pregonan la necesidad de justicia so-



cial.

Por consiguiente, al repetir el error de 1940 no tipificando la conducta de enriquecimiento inexplicable, la nueva-Ley impide consignar a quienes cometen tales latrocinios y - únicamente señala que se podrán incautar los bienes que no--acrediten debidamente.

IV. - OTRAS REFORMAS EN LA MATERIA.

1. - SUPRESION JUDICIAL DE LO SUSTRADO EN EL PECULADO.

Uno de los muchos aspectos enfatizados en el III Informe del Ejecutivo, fue el de la mejoría procesal de los funcionarios que por la sola devolución de lo sustraído, pueden gozar de la libertad.

Señaló el Primer Mandatario que nuestra obligación es acatar y hacer acatar la Ley, pues de lo contrario podríamos convertirnos en "un país de arbitrarios". Empero, sobre la materia advirtió la necesidad de modificar substancialmente dicha legislación.

"La lucha contra la corrupción, en el campo jurídico, no se circunscribe solamente a la Nueva Ley de Responsabilidades. Ello explica la derogación de la penalidad atenuada anteriormente en el artículo 221 del Código Penal para el servidor público que cometía el delito de peculado, por el sólo hecho de devolver lo sustraído dentro de los diez días siguientes a aquél en el que el delito era descubierto. A este cómodo puente de la libertad, la voz popular llegó a llamarle el 'robe primero y pague después'." (42)

El Presidente decía en su Tercer Informe: "Si la socie-

---

(42) Flores Sánchez, Oscar, *La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. "Revista Mexicana de Justicia", Procuraduría General de la República, Núm 12, Mayo-Junio 1981, México, Pág. 161.

dad se escandaliza porque las devoluciones mejoran la posición procesal de los que delinquen y pueden gozar de la libertad provisional condicionada y computada, modifiquemos la Ley; pero no la conculquemos.

"No queremos castigar por castigar. Antes queremos encontrar medidas y controles administrativos que impidan o - al menos dificulten la comisión de delitos. Necesitamos el apoyo de todos".

El peculado, o sea la distracción para usos propios o ajenos, de dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa, que por razón del encargo han sido confiados, reviste un delito de extrema gravedad. Si bien se estableció una penalidad mínima (uno a seis meses de prisión) al devolverse lo sustraído, ello obedece a que al expedirse el Código Penal hace 40 años, la defensa del patrimonio del Estado, la recuperación de lo perdido, era prioritariamente el bien jurídicamente tutelado.

Asimismo - como opina la maestra Fellini-, "...el viejo texto del artículo 221 del Código Penal producía efectos -- procesales no saludables. El autor de peculado carecía de derecho a obtener libertad bajo fianza, por aplicación del artículo 20, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que condiciona ese derecho a que al procesado se impute la comisión de un delito que tenga prevista una pena, cuyo término medio aritmético no exceda los cinco años de prisión.

"El acusado sólo accedía a la libertad bajo fianza devolviendo el importe en la forma prevista en el artículo 221 del Código Penal, pues ello producía el efecto de modificar la escala penal, permitiendo el procedimiento excarcelatorio". (43)

Era evidente, además, que restituir el importe, más allá de las salvedades que el imputado pudiera formular, dejaba una sensación de reconocimiento de culpabilidad.

En el contexto actual se debe pensar en el fiel cumplimiento de las responsabilidades públicas y la ejemplaridad de las sanciones para dichos infractores.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal apuntó la imperiosa modificación de la Ley. Y con base en lo expuesto anteriormente y con fundamento en el artículo 71 fracción I de la Constitución, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

#### D E C R E T O

Artículo 1o.- Se reforman los artículos 219 y 220 del Código Penal. (44)

Artículo 2o.- Se deroga el artículo 221 para el Distri-

---

(43) Fellini Gandulfo, Zulita, "Comentarios a las Reformas en Materia Penal", U.A.M.-Azcapotzalco, México, 1a. Edición, 1980. Págs. 27 y 28.

(44) Vid. *supra* "Delitos del orden común, Federales y Oficiales" Cap. III, Pág. 140.

to Federal en materia de Fuero Común y-  
para toda la República en materia de --  
Fuero Federal.

TRANSITORIO

Artículo Unico.- El presente decreto entrará en vigor-  
el día siguiente de su publicación en  
el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D.F. a 16 de noviembre de 1979.

Públicado 3 de enero de 1980.

2.- REGALOS A ALTOS FUNCIONARIOS.

Los regalos a altos funcionarios es otra de las variantes de la corrupción existente en nuestro país. Al respecto, se presentó una Iniciativa de Ley cuyo origen se remonta a un suceso que ocupó la atención nacional, específicamente -- una vasta propiedad rural que le fue cedida al Presidente de la República con un valor aproximado de 60 millones de pesos y que fue rechazado por el propio titular del Ejecutivo.

El día 10. de septiembre de 1981, al rendir su V Informe de Gobierno ante el Congreso de la Unión, el Presidente-- de la República pidió que se legislara sobre obsequios y donaciones que con frecuencia se dan a los funcionarios públicos, particularmente al Presidente de la República.

El 3 de septiembre del mismo año, el Diputado Ignacio - González Rubio presentó un proyecto, cuyos puntos esenciales fueron los siguientes:

1.- Se considerarán como bienes de patrimonio nacional los - "...regalos que recibiera la persona encargada de un servi-- cio público centralizado, descentralizado o de participación estatal que por sí o por interpósita persona lo reciba duran-- te el ejercicio de su encargo".

2.- "Los regalos a la esposa, los hijos y ascendientes-- en primer grado del funcionario, se considerarán hechos en -- razón del cargo y no de la persona.

3.- "Se exceptúan de lo expuesto: los regalos entre fa-- miliares, entendiéndose por tales los hechos por los hijos o

esposa y ascendientes en primer grado; los que tengan un valor comercial de..... si se trata del Presidente de la República y de.....para cualquier alto funcionario de la Federación o Director de organismo descentralizado o de participación estatal.

4.- "Los sujetos de la Ley deberán reportar los regalos que reciban y la falta de reporte dará lugar a la presunción de que fue interesado y con fin lucrativo o que la posesión del mismo es ilegítimo".

Por su parte, el Partido Socialista de los Trabajadores presentó el 29 de septiembre del mismo año otro proyecto de ley al tenor siguiente:

1.- Se adiciona con un capítulo más el Título Quinto de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, estableciendo que los obsequios o donaciones cuyo monto rebase el que señale el reglamento relativo a esta adición, serán asignados para incrementar el Patrimonio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

2.- Extiende su aplicación a todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y a los altos funcionarios de los Estados, pero no hace mención a los de las empresas paraestatales.

3.- Se prohíbe recibir obsequios o donaciones por interpósita persona, en cuyo caso se presumirán de mala fé.

4.- Los regalos hechos a la esposa o a los familiares del funcionario o empleado se presumirán destinados "al personal" al que la Ley se refiere, salvo prueba en contrario.

5.- Los que reciban los obsequios y donaciones estarán obligados a declararlos; la omisión de tal reporte fundará la presunción de que el obsequio o donación fueron hechos de mala fe, procediendo a la aplicación de las sanciones administrativas que establezca el reglamento. Se exceptúan del reporte los obsequios que se hagan entre familiares.

Una vez analizadas las iniciativas referidas, se estimó conveniente integrar un ordenamiento que, respetando lo substancial de los dos proyectos así como su propósito y finalidad, resultara el justo medio aristotélico entre ambos.

Siendo diferentes en algunos puntos los Proyectos del Diputado González Rubio y del Partido Socialista de los Trabajadores, no fue posible que el dictamen coincidiera literalmente con ambos. En el del Lic. González Rubio, al mencionar a las personas a quienes resulta aplicable, se habla de funcionarios o empleados en general; pero más adelante, al referirse al valor comercial de los regalos sólo menciona al C. Presidente de la República, a los Altos Funcionarios de la Federación y a los directores de los organismos descentralizados o de participación estatal. En cambio, la proposición del Partido Socialista de los Trabajadores comprende los obsequios y donaciones hechos a todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y los altos



funcionarios de los Estados y a los familiares de ellos.

El proyecto propuesto por la Comisión reduce el ámbito de aplicación sugerido por el Partido Socialista de los Trabajadores y amplía el del primer proyecto mencionado. Esto es porque no sería realista extender la acción a cientos de millares de funcionarios y empleados públicos, pues para ello tendrían que crearse organismos burocráticos de control numerosos e inútiles.

En ninguna de las dos iniciativas se menciona el valor y número permisible de regalos. En una se turna la fijación del monto a esta Comisión y en el otro a un reglamento. Se desechó la idea del reglamento porque parece contradictorio que este punto importante de la Ley quede al arbitrio del Ejecutivo Federal, que es quien constitucionalmente tendría que expedirlo. Lo que se propuso sobre el particular es una estimación empírica, que tiene la ventaja de referirse a un factor variable según el funcionario de quien se trate y determinado en el presupuesto federal o en el del Distrito Federal.

En esencia, el propósito de esta Ley y el que expresó el Presidente de la República en su informe, no es otro que fortalecer los procedimientos encaminados a la moralización de los funcionarios públicos y a eliminar dudas y suspicacias en función de circunstancias que, si hasta ahora han sido permitidas, se estimó conveniente prohibirlas o reglamentarlas.

En razón de lo expuesto se propuso un proyecto de Ley -

(ver anexo B) que fue aprobada por la Cámara de Diputados - el 12 de noviembre de 1981, más no lo fue por la Cámara de Senadores.. Ello como consecuencia del bizantino enfrentamiento, ya notorio públicamente, en la cúpula de ambas Cámaras, muestra irrecusable del bajo nivel de categoría política que en no pocas ocasiones se observa entre algunos de -- nuestros representantes al Congreso. Merced a este incidente pueril, la iniciativa de Ley, sin ser una solución total aunque sí un intento por mejorar, quedó congelada y no sabemos si el sucesor del Presidente López Portillo acepte o deseché la idea de reglamentar los regalos que mediatizan la -- moral de los funcionarios, así como la procuración de la -- justicia.

### 3.- TIPIFICACION DE NUEVAS CONDUCTAS.

La tipificación de nuevas conductas que se propone en el presente trabajo, creemos es muy importante por tratarse de actos de abuso del poder. Como hemos observado, en el carácter de algunas de las más recientes denuncias presentadas contra funcionarios públicos se advierte el predominio de este problema, ya que las denuncias generalmente no se presentan por delitos de otra índole.

No es ninguna invención el tipificar dichas conductas, cuya existencia se palpa en otras legislaciones del Derecho Comparado. Constituye, por el contrario, un asunto de interés nacional por virtud del cual, debemos encontrar un marco normativo adecuado a conductas que no están actualmente tipificadas en el Código Penal ni en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Estados. De lo contrario, continuaremos padeciendo que se abuse del poder cínicamente, utilizándolo para lograr una acelerada acumulación de capital, por la autocontratación a empresas propias o de terceros directa o indirectamente ligados al funcionario, o bien por concesiones a familiares o amigos, etc. Y ello sólo por mencionar aquellos mecanismos que no tienen un alto desprestigio moral entre la población.

Todo lo anterior nos indica que la responsabilidad de los funcionarios públicos se ha desplazado ostensiblemente

al campo económico; así, para evitar enriquecimientos inexplicables y abuso de los cargos públicos, estimamos necesario establecer nuevos tipos delictivos, no previstos por las leyes penales en vigor ni en la Ley de Responsabilidades. Estas son:

- a).- Conflicto de Intereses
- b).- Tráfico de Influencia
- c).- Enriquecimiento Inexplicable

De este modo, la deshonestidad de los funcionarios y empleados públicos será combatida por las leyes. Si de hecho se ha legislado sobre responsabilidades públicas, es el momento para erradicar estas solapadas y complejas variantes de la corrupción oficial.

"Pongamos el broche de oro a la campaña moralizadora del Sector Público por esta moderna e tan urgente legislación, que a ningún traidor a los intereses de la sociedad permita impunemente pasar". (45)

---

(45) Dávila Narro, Jesús, publicado en "El Sol de México".

a) CONFLICTO DE INTERESES.

Esta conducta entraña una contraposición entre los intereses públicos del Estados y los particulares del funcionario, cuando éste, por ejemplo, otorga contratos a la esposa, los hijos, las amistades, etc., aunque él no obtenga dinero personalmente.

A mayor abundamiento, hablamos de aquellos casos en que el funcionario público otorga contratos y concesiones, o bien realiza compras o ventas por medio de las cuales, recibe provecho económico para sí o para personas ligadas a él por el parentezco, la amistad, la sociedad y nexos administrativos. Ejemplos: Un Regente de la Ciudad de México -- que concede un contrato de obra a la constructora que es -- propiedad de su hijo, de su yerno o de su socio; un presidente municipal que obtiene amplia ventaja personal de una compra de material; un funcionario de empresa descentralizada que da una concesión a su cónyuge.

CONFLICTO  
DE  
INTERESES

TIPO.- Comete este delito el funcionario o empleado público que por sí o por interpósita persona obtenga contratos, concesiones o cualquier otro interés en negocios privados, valiéndose del propio cargo.

Elementos.- a) Existencia de un funcionario o empleado público o en ejercicio de su cargo.

b) Que dicho funcionario o empleado ~~ob~~ tenga por sí o por interpósita persona intereses privados en contratos de cualquier tipo, concesiones, etc.

c) Que entre el cargo público y la obtención de dichos intereses privados exista una relación de causa a efecto, esto es, que sólo por virtud del cargo pudo obtener o promover privilegios en el negocio.

Bien Jurídico

Protegido.- La salvaguarda del Patrimonio Nacional, el buen desempeño de

CONFLICTO  
DE  
INTERESES

la administración pública y el principio de igualdad que debe existir en la obtención de contratos y concepciones, la cual debe basarse siempre en el concurso abierto y público de todos los aspirantes.

- Penalidad.- a) De cuatro a diez años de prisión.
- b) Multa del 50% según lo sus-traído.
- c) Restitución de todo lo sustrai-do.
- d) Destitución del cargo e inhabilitación indefinida para po-der volver a desempeñar car--gos dentro de la administra--ción pública.

b) TRAFICO DE INFLUENCIA.

Esta conducta es ejercida por quienes obtienen abundantes ganancias derivadas de las resoluciones administrativas promovidas ante sus funcionarios. Es la recepción de favores, regalos para sí mismo o para la familia, de manos de aquéllos a quienes se dio un contrato o concesión normales.

Se incluye la conducta del funcionario o empleado -- que por sí o por interpósita persona haga inversiones, compras o ventas que quedaren comprendidas en resoluciones, si tuaciones o acuerdos económicos favorables que el mismo fun cionario o empleado dicte en el ejercicio de sus facultades y deberes. Para distinguir este delito del cohecho, debemos acudir al principio logístico de los conceptos que van de -- lo general a lo particular. El cohecho se refiere a actos u omisiones relacionados con toda la actividad pública del -- funcionario e implica un compromiso tácito o expreso del -- funcionario; en cambio, en el tráfico de influencia, el fa- vor no necesariamente entraña un compromiso sino sólo un -- agradecimiento ilícito y sólo se refiere a contratos o con- cesiones.

También debe ser sancionado el funcionario o emplea- do que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo y que no sea del conocimiento público, haga inver siones o adquisiciones por sí o por interpósita persona y - cuyas inversiones o adquisiciones le produzcan beneficio --



económico personal.

TRAFICO  
DE  
INFLUENCIA

TIPO.- Comete este delito el funcionario o empleado público que recibe por sí o por interpósita persona favores u obsequios de manos de aquéllos a quienes otorgó u otorgará un contrato o concesiones normales.

Elementos.- a) Existencia de un funcionario o empleado público en ejercicio de su cargo.

b) Que por sí o por interpósita persona obtenga favores u obsequios de aquéllos a quienes otorgó u otorgará un contrato o concesiones normales.

c) Que el otorgamiento del contrato o concesión se encuentre directamente relacionado con el obsequio o favor.

d) En este delito, a diferencia del conflicto de intereses, el funcionario beneficia a otro a cambio del favor u obsequio.

Bien Jurídico

Protegido.- El patrimonio de la Nación y el derecho de igualdad de oportunidades en la obtención de concesiones o contratos, de parte del Es-

TRAFICO  
DE  
INFLUENCIA  
(CONT.)

tado.

- Penalidad.- a) De dos a diez años de prisión.  
b) Multa del 50% según lo recibido.  
c) Restitución de lo recibido a la Na  
ción.  
d) Destitución del cargo e inhabilitata  
ción indefinida para volver a de--  
sempeñar cargos dentro de la admi-  
nistración pública.

Agravante.- La pena de prisión aumentará de dos -  
a tres años, más, cuando el obsequio-  
del funcionario provenga de concesio-  
nes ficticiamente infladas por el con  
cesionario.

c) ENRIQUECIMIENTO INEXPLICABLE.

Esta figura se halla perfectamente definida en el artículo 85 de la Ley General de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados.

Artículo 85.- "Si durante el tiempo en que algún funcionario o empleado público federal o del Distrito Federal, se encuentra en el desempeño de su cargo, o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones o por cualquier otro motivo, y estuviera en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes; en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal, en su caso, de oficio o en virtud de denuncia, deberán proceder con toda eficacia y diligencia a investigar la procedencia de dichos bienes; y el funcionario o empleado de que se trate estará obligado a justificar que es legítima. Se presumirá, salvo prueba en contrario, y sólo para efectos de comprobar el enriquecimiento y no para efectos civiles, que los bienes de la esposa del funcionario o empleado, cualquiera que sea su régimen matrimonial, así como los de los menores, son propiedad de dicho funcionario o empleado".

No obstante lo anterior, la Ley no tipifica la conducta como delictiva sino que implícitamente la señala como -- una falta de los funcionarios públicos, puesto que las únicas sanciones previstas son la destitución del cargo y la incautación de los bienes para que pasen al dominio de la Nación o del Distrito Federal en su caso, salvo cuando un tercero perjudicado reclame y justifique la propiedad (art. 88, 3er. párrafo).

La Ley de Responsabilidades prevé que durante el procedimiento puede aparecer la comisión de algún delito, en cuyo caso se observarán las normas penales que correspondan. Nosotros consideramos que al funcionario corrupto no se le debe otorgar el beneficio de la duda, pues como nos lo ha demostrado la costumbre, aquél suele recurrir a maniobras pseudo-legales o francamente ilícitas para esquivar la justicia. Por ello creemos que es imperativo considerar el enriquecimiento inexplicable como delito en sí mismo, independientemente de la acumulación penal que produzca la comisión de otros delitos. Quien resulta incapaz de comprobar la procedencia legal de sus bienes, necesariamente oculta movimientos financieros vergonzantes.

Loable nos parece lo dispuesto en el artículo 92 de la propia Ley, en lo que respecta a la obligación de todo funcionario público de hacer una manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, al tomar posesión de su cargo y al dejarlo. No obs

tante, notamos una dificultad legal para encontrar pruebas contundentes en caso de enriquecimiento inexplicable: el sistema de compra-venta de acciones anónimas y la proliferación de prestanombres dan protección al funcionario corrupto. Una solución, desde luego, lo sería la instauración obligatoria de acciones nominativas, especialmente al tratarse de funcionarios y parientes cercanos, amén de investigaciones exhaustivas para identificar a los prestanombres.

Por otra parte, nos manifestamos a favor de que la Ley multicitada vete la posibilidad de una denuncia por calumnia judicial contra la persona que por vía de acción popular denuncie al funcionario, si justifica que su acusación no fue delosa. La protección en ese sentido al ciudadano denunciante, significa un avance en nuestra endeble democracia.

En síntesis, nuestra proposición más sobresaliente sobre el enriquecimiento inexplicable es la tipificación del mismo como delito, en los términos del cuadro sinóptico que a continuación presentamos.

ENRIQUECIMIENTO

INEXPLICABLE

TIPO.- Comete este delito el funcionario o empleado público Federal o del Distrito Federal que durante el tiempo en que se encuentra en el desempeño de su cargo o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones o por cualquier otro motivo, se encuentre en posesión de bienes, por sí o por interpósita persona que sobrepasen, previa comprobación del Ministerio Público, a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes.

Se presumirá, salvo prueba en contrario, y sólo para efectos de comprobar el enriquecimiento inexplicable, que los bienes de la esposa del funcionario o empleado son propiedad de éste.

Si en la investigación del Ministerio Público se comprobare la comisión de otros delitos, se aplicarán las reglas de la acumulación.

Elementos.- a) Enriquecimiento del agente.- Que el funcionario o empleado en el desempeño de su cargo o al separarse de éste posea bienes por sí

o por interpósita persona superiores, previa comprobación del Ministerio Público, a sus posibilidades económicas.

- b) Empobrecimiento.- Es más correcto hablar de daños o perjuicios, o ambos, contra los bienes de la Nación o de particulares.
- c) Relación directa entre el enriquecimiento del funcionario y los daños y perjuicios a la Nación o a los particulares.
- d) Ausencia de causa legítima en el enriquecimiento.- Que el funcionario no pueda explicar satisfactoriamente ante el M.P. la procedencia legal de los bienes, de acuerdo con sus ingresos normales o extraordinarios como funcionario y la cuantía desmedida de los bienes citados.



- e) Presunción, salvo prueba en contrario, de que el funcionario utilizó su cargo para enriquecerse ilegítimamente.

Bien Jurídico

Protegido.- El Patrimonio de la Nación y el de los particulares.

Enriquecimiento - -  
Inexplicable (Cont.)

- Penalidad.- a) De dos a cinco años de prisión.  
b) Destitución del cargo, en su caso, e inhabilitación indefinida para obtener otro.  
c) Incautación de los bienes.  
d) Multa del 20% sobre el valor de los bienes incautados.

Prescripción  
de la acción

penal. Cinco años contados a partir de que el funcionario se separa de su cargo.

CAPITULO V

V.- CONCLUSIONES

PRIMERA.- La inmunidad es un privilegio que otorga la Constitución a los altos funcionarios públicos, por virtud del cual gozan de un régimen jurídico especial, cuyo objeto es garantizar el libre ejercicio de la gestión administrativa y política. Así se protegen de las persecuciones judiciales intentadas, ya sea por el aparato gubernamental o por los particulares, durante todo el tiempo que permanecen en su cargo. Sin embargo, en lo que respecta a responsabilidad civil, ningún funcionario está exento de cubrir la reparación del daño pecuniario ante el poder federal, los poderes locales o los particulares.

SEGUNDA.- El que persistan los fueros no significa que nos hallemos ante una patente de inmunidad, sino ante un requisito para proceder oportunamente en atención a la institución y no a la persona.

El fuero actual no busca instituir privilegios, lo que sería aberrante y contrario a los principios de igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función pública de los amagos del poder o de la fuerza.

Este requisito opera bajo dos aspectos:

- a) Como fuero inmunidad
- b) Como fuero de no procesabilidad

El primero entraña irresponsabilidad jurídica y se consigna por la Constitución en relación a los Diputados y Senadores. Esta inmunidad sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente.

Otro caso de fuero inmunidad es el que se refiere al Presidente de la República, quien sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común que cometa durante el desempeño de su cargo.

El fuero de no procesabilidad consiste en que en tanto no se promueva el Juicio Político contra los funcionarios que menciona el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, no quedarán sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria.

TERCERA.- El Procedimiento de Desafuero opera cuando se acusa a un funcionario con fuero Constitucional de cometer un delito del orden común.

Este procedimiento presenta connotaciones diferentes en el campo de los delitos comunes y el de los oficiales, tanto respecto al órgano que emite el fallo como al procedimiento y sus consecuencias.

Por cuanto hace al procedimiento de desafuero -- incoado por la comisión de delitos comunes, se encuentra previsto en el primer párrafo del artículo 109 Constitucional.

Si el acusado es el Presidente de la República, la Cámara de Senadores será la indicada para desafuorarlo, tercer párrafo del mismo Artículo.

CUARTA.- El Juicio Político puede promoverse contra funcionarios de la Federación y de los Estados, a fin de hacer efectiva la responsabilidad de que son objeto, y se instaura únicamente como consecuencia de la comisión de un delito de carácter oficial.

QUINTA.- El Juicio Político es una institución arquetípica de todos aquellos Estados que como el nuestro practican la organización de tipo presidencial.- Es el único medio que tiene el pueblo para pedir que se haga efectiva la responsabilidad pública y lograr que el funcionario elegido cumpla cabalmente con la función que se le ha encomendado. Desgraciadamente, la escasa cultura de nuestro pueblo y su exasperante pasividad política, han dado origen a que el Juicio Político sea letra muerta en nuestro medio, no obstante que a cada momento somos testigos de que quienes se encuentran

en el poder ostentando una representación, cometen multitud de delitos tanto con motivo del - - ejercicio de sus funciones como fuera de las mismas. Es así como dan a las prerrogativas que les han sido concedidas una significación inexistente e ilegal, utilizándolas para el exclusivo fin de enriquecerse y protegerse a costa del pueblo. Nuestra disímbola y pragmática organización política, en la que el Presidente de la República es depositario del máximo poder por cuestiones políticas, históricas y actuales; en la que algunos de los funcionarios que se encuentran sujetos al juicio político, son nombrados libremente por él; en la que los Gobernadores de los Estados son impuestos por el partido político en el poder; finalmente, en la que el Poder Legislativo carece de la más elemental autonomía, no es posible la aplicación del juicio político. Las razones apuntadas impiden en algunos casos, por maniobras casi nunca legales, que las acusaciones contra altos funcionarios puedan continuar su cauce normal.

Es preciso aclarar que en lo expuesto no debe - - incluirse por ningún motivo a todos y cada uno de los funcionarios que nos representan, pues es de sobra conocido que entre ellos se encuentran-

personas que por su sólida solvencia moral y reconocidos méritos intelectuales, sí son dignos de investir una alta representación y regir los destinos de la sociedad mexicana.

Estas honrosas excepciones deberían constituir un ejemplo para los malos funcionarios, violadores de las normas establecidas por la Constitución, y podrían servir de ejemplo, también a nuestro propio pueblo, para que con un justo punto de comparación exija a cada funcionario el cumplimiento de su cometido; en caso contrario, se le deponga del cargo merced al mecanismo del Juicio Político, lo que redundaría en beneficio de la colectividad.

SEXTA.- A dos años de haber sido expedida la Nueva Ley de Responsabilidades, es evidente su fracaso parcial si tomamos en cuenta que la corrupción día a día aumenta en todos sentidos: clase, número y cuantía.

SEPTIMA.- Los delitos de que pueden ser incriminados los funcionarios públicos son de carácter común, federal y oficial, siendo los delitos del orden común contra el patrimonio los que cometen con mayor frecuencia.

- OCTAVA.- Estimamos que los delitos oficiales deberían hallarse correctamente especificados dentro de la Nueva Ley de Responsabilidades, donde su enumeración es incompleta y su descripción no corresponde a la realidad del país. No se puede aplicar por simple analogía o mayoría de razón, error jurídico patente en la citada legislación.
- NOVENA.- Como sanciones, la simple destitución e inhabilitación del cargo por tiempo determinado, no bastan para escarmentar a quienes por costumbre violan las leyes, a quienes han hecho de la ilegalidad su norma. Una sanción económica, así como la devolución de los bienes sustraídos al Estado o al particular afectado, nunca serán suficientes para hacer respetar las disposiciones legales vigentes. Obviamente, el cese resulta irrisorio como método para que los funcionarios o empleados corruptos comprendan que ellos pertenecen a un grupo privilegiado políticamente y obligado a cumplir con la Ley antes que nadie, como tampoco la exhibición pública basta para terminar con los saqueos sistemáticos a los bienes nacionales.
- DECIMA.- Respecto al peculado, fue un acierto indiscutible la reforma al Código Penal Federal instrumen



tada por el Procurador Lic. Oscar Flores Sánchez, a partir de la cual, casi todos los funcionarios corruptos han terminado en prisión y se pudieron recuperar cantidades considerables de lo sustraído. Pero lo más importante es que los funcionarios no gozan ya de una patente de inmunidad.

DECIMO En relación al proyecto de Ley de Regalos a funcionarios, la iniciativa del Presidente es una expresión lamentable de la ineficacia de los cuerpos legislativos, pues habiendo sido preferible anexar un capítulo a la Ley de Responsabilidades, se propuso una ley innecesariamente independiente.

PRIMERA.-

El proyecto en su contenido no es del todo erróneo, como opinaron los Senadores, más sin embargo pensamos que esta clase de corrupción disfrazada será muy difícil de erradicar en nuestro medio, por haberse convertido ya en una regla no escrita para halagar al poderoso a cambio de los favores recibidos o por recibir. No debe olvidarse también que algunos obsequios son desinteresados y propiciarían aplicaciones injustas de la Ley.

Por otro lado, para que este proyecto de Ley funcionara, sería imperativo crear un nuevo organismo burocrático encargado de efectuar las investi-

gaciones sobre tales regalos, así como sobre los sueldos de los funcionarios y empleados para obtener cuadros comparativos; sólo de esa manera se conocería la verdad de sus movimientos pecuniarios.

Desafortunadamente, en caso de que dicha ley llegara a aprobarse, sobrevendría la tendencia de hacer regalos de "carambola", es decir, aquellos que se dan al pariente lejano, al amigo o al vecino, en calidad de prestanombres, para que el beneficiado sea el propio funcionario.

DECIMO SEGUNDA.- Ser empleado o funcionario no significa asimilar se a ninguna circunstancia de excepción jurídica, por el contrario, al aceptar un cargo público se protesta para cumplir y hacer cumplir la ley. Incluso, el diverso nivel de incumplimiento en el que incurra el funcionario, deberá llevar aparejada una sanción distinta y aún más grave que la que pudiera ameritar un sujeto carente de dicha investidura.

DECIMO TERCERA.- El funcionario corrupto no debe verse beneficiado con los vaivenes de la política sexenal mexicana. Al momento de ser descubierto un acto ilícito, el agente deberá ser destituido y despojado "ipso facto" de la posibilidad de obtener - -

otro cargo, por nombramiento o por elección, para toda su vida.

DECIMO CUARTA.- Como lo señalamos en su oportunidad, todos los funcionarios sin distinción deben ser responsables por los delitos que cometan; no obstante, consideramos conveniente que en los términos del artículo 108 Constitucional, relativo a quiénes deben ser tratados como altos funcionarios públicos, se incorpore al Jefe del Departamento del Distrito Federal, no sólo por tratarse de un funcionario designado libremente por el Presidente de la República, sino también porque ocupa un puesto sobresaliente desde los puntos de vista económico y político, y porque su gestión trae implícita una responsabilidad notabilísima. Así deben ser clasificados también los subsecretarios y los directores de empresas paraestatales de gran trascendencia para la economía nacional, como son PEMEX y DINA. Se antoja contradictorio el que en reuniones de gabinete siempre sean tratados como altos funcionarios y que en cuestiones de responsabilidad se soslaye su existencia.

DECIMO QUINTA.- Sin responsabilidad no es posible cimentar una buena administración pública, pero la dificultad

no está en declararla, sino en el modo de hacerla efectiva, de evitar que sea ilusoria, utópica e inoperante. Cuántas ocasiones se ha intentado la denuncia contra algún funcionario y por sólidos que sean los fundamentos en que ha sido apoyada, el acusado siempre ha conseguido burlarse de la justicia. Por ende, es indispensable que se tipifiquen las nuevas formas de corrupción -- que incluimos en el presente trabajo y que los procedimientos de persecución ya existentes sean más expeditos y menos burocráticos.

DECIMO  
SEXTA.- Uno de los argumentos más comúnmente esgrimidos -- en contra de la aplicación de leyes federales -- que intentan combatir la corrupción político-administrativa, es el peligro de invadir la esfera soberana de los Estados que conforman a la República Mexicana. Algunos funcionarios temen que dichas leyes interfieran en el quehacer político autónomo de las Entidades Federativas, provocando que el Poder Central merme aún más la ya debilitada soberanía estatal. Nos hemos pronunciado, repetidas veces, por el respeto a la soberanía estatal, lo cual es incuestionable.

Suponemos, sin embargo, que dicho temor ha sido exagerado y además manipulado por los funcionarios susceptibles a la aplicación de las leyes --

contra la corrupción. Veamos porqué:

- 1.- Primeramente, la soberanía de los Estados no debe interpretarse, a la manera de muchos Gobernadores, como el status de ínsula para usu fructo personal, independiente por completo de la Federación y ajena a responsabilidades frente al resto del país.
- 2.- El temor a afectar la soberanía no sólo deriva de preocupaciones políticas honestas y sin ceras, sino también del interés de algunos funcionarios estatales, quienes no desean perder, bajo ninguna circunstancia, privilegios para sí y para sus allegados. Nos sorprende de sobremanera el que la soberanía no sea definida cuando los senadores, diputados y los propios Gobernadores son prácticamente impuestos por el poder central, pero sí lo sea cuando se trata de frenar la corrupción en los Estados.
- 3.- En todo caso podría hablarse de una invasión de autonomía, que bajo ciertas circunstancias es legalmente aplicable.\*

---

\* *Vid. Supra, Cap. I "La Forma de Gobierno", Subtítulo III "Autonomía" Págs. 17 y sigs.*

Una solución para evitar suspicacias sería la si guiente: si el funcionario menoscaba el patrimonio federal, el problema deberá ser de la competencia de las autoridades federales; caso contrario, serán los poderes locales los que conocerán de la denuncia. De ahí la necesidad de que las Cámaras Estatales legislen sobre la materia.

Cualesquiera que sean las soluciones adoptadas, debe tenerse siempre en mente que el país no re sistirá por más tiempo el saqueo sistemático que sexenio tras sexenio se consuma, sin esperanza de castigo a los culpables.

DECIMO A todo ciudadano mexicano le sorprende una situa  
SEPTIMA.- ción anómala en la administración de la justi- -  
cia, esto es la utilización de una medida para -  
el individuo común o económicamente débil y otra  
para quien posee los recursos del poder y de la  
opulencia. Esta contradicción, tanto más notable  
cuando nuestro pueblo padece múltiples carencias,  
afecta a la eficaz persecución de funcionarios -  
con riquezas mal habidas, quienes evaden las sanciou  
nes de que son merecedores, valiéndose de dádi--  
vas o del poder político para acallar a los mecau  
nismos aplicadores de la justicia y desaparecer-  
las pruebas en su contra. Es por ello que nues--  
tro país requiere un saneamiento total en la conu

cepción y administración de la justicia, amén de una legislación adecuada por lo que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios.

ANEXOS



A N E X O A

"LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS"

TITULO PRIMERO

Artículo 1.- Los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivos del mismo, en los términos de ley.

Artículo 2.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales, y por los delitos y faltas tipificados en esta ley.

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.

Artículo 3.- Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

I.- El ataque a las Instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de Gobierno republicano, representativo federal;

III.- El ataque a la libertad de sufragio;

IV.- La usurpación de atribuciones;

V.- Cualquiera 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;

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

VII.- Las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

VIII.- En general los demás actos u omisiones 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.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de las ideas.

Artículo 4.- Son faltas oficiales las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.

Artículo 5.- La responsabilidad por delitos y faltas -- oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el -- funcionario ejerza su encargo o dentro de un año después. Se tendrá por exigida la responsabilidad desde el día en que -- las autoridades, los partidos o las asociaciones políticas -- o los particulares se dirijan a la Cámara de Diputados formulando acusación.

La de los particulares para que surta efectos deberá -- ser ratificada ante alguno de los Secretarios de esa Cámara, o de la Comisión Permanente durante el receso. La prescrip-- ción de la acción penal en lo que se refiere a los delitos-- comunes se regirá por las reglas establecidas en el Código -- Penal.

Artículo 6.- El Presidente de la República, los Diputa-- dos y los Senadores propietarios, los Gobernadores de los Es-- tados y los Diputados locales, gozan de fuero constitucional desde el día de su elección y los Diputados y Senadores su-- plentes desde que fueren llevados al seno de sus respectivas Cámaras.

Artículo 7.- Los ministros de la Suprema Corte de Justi-- cia de la Nación gozarán de fuero constitucional desde el -- día de su designación.

Artículo 8.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, -- faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún-- empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante-

el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. - Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa puede iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo mandado por los artículos 109 y -- 110 Constitucionales.

Artículo 9.- De los delitos oficiales de los funcionarios que están en ejercicio, mencionados en el artículo 2, - conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá - abrirse la averiguación correspondiente, sin previa acusa- - ción de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores - declarase por mayoría de las dos tercés partes del total- de sus miembros, después de practicar las diligencias que - estime convenientes y de oír al acusado, que este es culpa- ble, quedará privado de su cargo, por virtud de tal declara- ción, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que de termina esta ley.

Cuando el mismo hecho tuviese señalada otra pena en la ley, después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedará a disposición de las autoridades - comunes, para que lo juzguen con arreglo a ella.

Las faltas oficiales de los funcionarios enumerados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, serán -- sancionadas por mayoría de votos, con amonestación por los- cuerpos colegiados a que pertenezcan y por el Presidente de-

la República, tratándose de los de su nombramiento.

Artículo 10.- La sanción de los delitos oficiales será la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años.

Las faltas oficiales de los funcionarios y empleados - que no gozan de fuero se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis me ses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro car go.

La sanción se impondrá sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir ante los Tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado.

Artículo 11.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Artículo 12.- Se concede acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación ante la Cámara de Diputados.

Artículo 13.- El Procurador General de la República, -- el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y -- los Agentes del Ministerio Público de sus respectivas depen dencias, tendrán obligación de iniciar las averiguaciones - que correspondan por los delitos o faltas oficiales, en los casos en que estén legalmente facultados para ello; de de--

nunciar ante las autoridades competentes la comisión de dichos delitos o faltas y de dar cuenta a sus respectivos superiores en los casos en que sea procedente.

Artículo 14.- Pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no puede concederse al condenado la gracia del indulto.

Artículo 15.- Para proceder por delitos comunes contra los funcionarios mencionados en el artículo 2, es indispensable que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declare, por mayoría absoluta de votos, del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

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

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

Artículo 16.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gocen de fuero y que durante su encargo o con motivo de éste cometan delitos co-

munes, serán juzgados por los tribunales penales competentes, incoándose los procedimientos en la forma ordinaria y con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables a cada caso.

Artículo 17.- Los delitos o faltas oficiales, salvo en el caso de los funcionarios con fuero, serán juzgados por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprensa establece el artículo 20 Constitucional.

Artículo 18.- Cuando las faltas estén clasificadas como infracciones en otras leyes o reglamentos, aplicables a los funcionarios y empleados, sólo serán sancionadas con arreglo a tales ordenamientos.



## TITULO SEGUNDO

Del Procedimiento Respecto de los Funcionarios  
que Gocen de Fuero.

### CAPITULO I

De las Secciones Instructoras.

Artículo 19.- En la segunda sesión ordinaria de cada --  
una de las Cámaras del Congreso de la Unión, en cada Legislatura, al proponer la Gran Comisión la integración de las de--  
más comisiones ordinarias para el despacho de los asuntos, -  
propondrá también dos grupos de dieciséis individuos en la -  
Cámara de Diputados y diez en la de Senadores.

Artículo 20.- Aprobada la proposición de los dos gru--  
pos a que se refiere el artículo anterior, en cada Cámara se--  
insacularán por suerte, de cada uno de dichos grupos, cua--  
tro individuos para que formen las secciones instructoras --  
del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada sección el--  
insaculado en primer término y Secretario sin voto, el último.

Artículo 21.- Los individuos restantes de los grupos --  
propuestos cubrirán por suerte, con arreglo a esta ley, las--  
vacantes que ocurran en la sección instructora de cada Cáma--  
ra.

## CAPITULO II

### Del Procedimiento en los Casos de Delitos Comunes.

Artículo 22.- De toda instancia o escrito que se recibiera en la Cámara de Diputados, bien sea procedente de particulares, de algún Juez o del mismo interesado que se relacione con la responsabilidad de los delitos comunes de algún funcionario con fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la Comisión Instructora, si a juicio de ésta la acusación fuera notoriamente improcedente, lo hará saber a la Cámara para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudarla si posteriormente aparecieren motivos que lo justifiquen. En caso contrario la Comisión Instructora deberá rendir su dictamen en el término de quince días, salvo que la naturaleza del asunto amerite que se amplíe el plazo, a juicio de la propia Comisión Instructora.

Artículo 23.- Las Secciones instructoras tendrán la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado, para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimen conducentes, para obtener la comprobación de las circunstancias a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 24.- En su dictamen, las secciones instructoras manifestarán si el hecho que al funcionario se 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; y por último, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, goza o no de fuero constitucional, debiendo terminar con alguna de las proposiciones de que hablan los artículos siguientes según el caso.

Artículo 25.- Si los requisitos y circunstancias antes referidos aparecieren probados en el expediente instructivo, la proposición final se redactará así:

"Ha lugar a proceder contra N.N. por el delito X de que se le acusa".

Artículo 26.- Cuando por seguirse proceso a un funcionario que goce de fuero, éste solicite de la Cámara la declaración de inmunidad, por no haberse hecho la declaración previa de haber lugar a proceder contra él, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al juez o tribunal que estuviere procediendo, a fin de que suspenda la substanciación respecto de este funcionario y respete su fuero.

Artículo 27.- En los demás casos de delito común las secciones instructoras producirán sus dictámenes, en vista de los documentos que se hubieren remitido a la Cámara por el acusador o denunciante o por la autoridad que pidiere la consignación de algún funcionario.

Artículo 28.- Dada cuenta del dictamen correspondiente,

el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Gran Jurado al siguiente día, haciéndolo saber al acusado y al acusador, si lo hubiere. Si el acusado estuviere fuera del lugar de la residencia del Congreso pero no del país, ni prófugo, aquel funcionario fijará prudencialmente el día en que este acto debe verificarse, a fin de que el acusado tenga el tiempo necesario para comparecer.

El acusado podrá nombrar uno o más defensores, si así le conviniera haciendo saber su nombramiento por oficio al Gran Jurado, el mismo día de su celebración.

Si no lo hiciera, o se negare a hacer el nombramiento, se le designará un defensor del fuero federal, que resida en la capital de la República.

Artículo 29.- El día designado, previa declaración del Presidente, la Cámara se erigirá en Gran Jurado, e iniciará sus trabajos con la lectura del expediente; en seguida se concederá la palabra al acusador y luego al acusado y a su defensor o defensores. Retiradas todas estas personas, se someterá el dictamen a votación para cuya validez se requerirá mayoría absoluta.

Artículo 30.- Si se declarase que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero.

Artículo 31.- Cuando por razón de la época en que el delito se hubiere cometido, o de las funciones públicas de los acusados, éstos no gozaren de fuero constitucional, exponiéndolo así las secciones instructoras en sus dictámenes, los concluirán con la siguiente proposición:

"El Gran Jurado determina que no ha lugar para conocer la acusación contra N.N. en el caso de que se trata".

Y se mandarán devolver, en su caso, los documentos originales que el Juez o Tribunal respectivo hubieren remitido a la Cámara o a las secciones instructoras.

### CAPITULO III

#### Del Jurado de Acusación

Artículo 32.- Las acusaciones o denuncias por delitos o faltas oficiales de los funcionarios mencionados en el artículo 2 de esta ley, deberán presentarse ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la que mandará pasarlas con los documentos que las acompañan, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Justicia, para que dictaminen si el hecho atribuido es delito o falta oficial, si el acusado está comprendido entre los funcionarios a que se refiere este artículo y goza de fuero y si la motivación de la queja o denuncia justifica el procedimiento, en cuyo caso se turnará a la Sección Instructora del Gran Jurado a que se refiere el Capítulo Primero del presente Título.

Las denuncias anónimas no se tomarán en consideración.

Artículo 33.- La sección procederá inmediatamente a instruir el proceso, previa ratificación de la denuncia o acusación si lo estima necesario, practicando cuantas diligencias sean conducentes al esclarecimiento de los hechos.

Artículo 34.- Para los efectos del artículo anterior, - la sección instructora procederá en la forma siguiente:

I.- Practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación del delito o falta oficial de que se trate, describiendo minuciosamente los caracteres y circunstancias del caso, y precisando la intervención que haya tenido el funcionario acusado en el delito o falta que se le atribuya.

II.- Hecho lo anterior se citará al indiciado para tomarle su declaración preparatoria, a cuyo efecto, presente ante la sección instructora, ésta le hará saber el motivo del procedimiento, el nombre de su acusador, haciéndose constar- - - integramente su declaración en la diligencia, así como las - contestaciones que diere a las preguntas que le formule la - Comisión con relación a los hechos ocurridos, sin perjuicio- de que pueda ampliar posteriormente sus declaraciones, cuando la sección lo estime necesario, o lo solicitare el funcionario indiciado.

Al rendir su declaración preparatoria se hará saber al- interesado que puede nombrar desde luego el defensor o defensores que estime convenientes, o bien manifestar si se defenderá por él mismo. En caso de que rehusare hacer el nombra-miento o la manifestación, la sección designará a uno de los

defensores del fuero federal residentes en el capital para que lo patrocine.

Artículo 35.- Tomada al funcionario acusado su declaración preparatoria la sección instructora abrirá un término prudente de prueba, dentro del cual recibirá las que ofrezcan el acusador y el acusado, así como las que aquel estime necesarias.

Si al vencer el término señalado no hubiesen podido recibirse las pruebas promovidas oportunamente, la sección instructora podrá ampliarlo por el plazo estrictamente necesario para que se reciban.

Artículo 36.- Terminada la instrucción del proceso, a juicio de la sección instructora, lo pondrá a la vista del acusador, si lo hubiere, por el término de tres días, y por otros tantos a la del acusado y sus defensores, a fin de que tomen los datos que necesiten para formular sus alegatos, los que deberán presentar dentro de los seis días siguientes.

Artículo 37.- Transcurridos los términos que señala el artículo anterior, presentados o no sus alegatos, la sección instructora formulará su dictamen en vista de las constancias del proceso, en cuya parte expositiva analizará clara y metódicamente los hechos ocurridos, hará las consideraciones jurídicas que procedan para dejar demostrado plenamente si está o no probada la existencia del delito o la falta oficial de que se trata, así como la responsabilidad o inocencia del funcionario acusado, exponiendo todas las circunstancias que

hubieren concurrido y que deban incluir para determinar - - -  
la sanción que, en su caso, deba imponerse, así como las que-  
favorezcan, terminando dicho dictamen, con las proposiciones  
que procedan, conforme a los artículos siguientes.

Artículo 38.- Si las circunstancias del proceso fueren-  
favorables al funcionario acusado, el dictamen de la sección  
instructora terminará proponiendo que declare que no ha lu--  
gar a proceder en su contra por el delito o falta oficial --  
que se le atribuye.

Si de las constancias del expediente apareciere justifi-  
cada la culpabilidad del funcionario, el dictamen terminará-  
proponiendo la aprobación de las siguientes proposiciones:

I.- Que está legalmente comprobado el delito o falta --  
oficial que se imputa al funcionario;

II.- Que está plenamente probada su responsabilidad;

III.- Las circunstancias que hubieren ocurrido en - - -  
la comisión del delito o falta oficial, expresando por sepa-  
rado y con toda claridad, las que favorezcan o perjudiquen -  
al funcionario acusado;

IV.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el --  
artículo 10 de esta ley;

V.- Que en caso de ser aprobado el dictamen, se remita-  
el veredicto por vía de acusación a la Cámara de Senadores -  
para los efectos correspondientes.

Artículo 39.- Terminado el dictamen a que se refieren -  
los tres artículos precedentes, la sección instructora lo en



tregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma quien anunciará que dicha Cámara debe erigirse en Jurado de Acusación, dentro de los tres días siguientes, lo que harán saber los secretarios al acusador y al acusado, para que aquél se presente pos sí o por medio de su representante legal y éste personalmente o por medio de su defensor, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Artículo 40.- La sección instructora deberá practicar todas las diligencias y formular su dictamen hasta entregarlo a los secretarios de la Cámara conforme a los artículos anteriores, dentro del término de un mes, contado desde el siguiente día al de la fecha en que se le haya turnado la acusación o denuncia de que se trate, a no ser que encontrare alguna dificultad, en cuyo caso podrá solicitar de la Cámara que le amplíe el término por el tiempo que sea estrictamente necesario y que no exceda de sesenta días.

Artículo 41.- El día señalado, conforme al artículo 39, la Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Acusación, mediante declaración del Presidente. En seguida la secretaria dará lectura públicamente a todo el proceso y después al dictamen de la sección instructora. Acto continuo se concederá la palabra al acusador o a su representante legal, en su caso, y en seguida al acusado o a su defensor, o a ambos si lo solicitaren para que aleguen en el mismo orden lo que convenga a sus derechos.

El acusador podrá replicar y, si lo hiciere, el acusado y su defensor podrán hacer uso de la palabra al último.

Retirados el acusador y el acusado se procederá a discutir y a votar el dictamen propuesto por la sección instructora, tanto en lo general como en lo particular.

Artículo 42.- Si la Cámara declarase que no ha lugar a proceder contra el funcionario acusado, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se le remitirá el veredicto del Jurado de Acusación, designándose una comisión de 3 diputados para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

#### CAPITULO IV

##### Del Jurado de Sentencia

Artículo 43.- Recibido el veredicto del Jurado de Acusación en la Cámara de Senadores, ésta mandará pasarlo a la sección instructora que corresponda la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor, para que dentro del término de cinco días, presenten sus alegatos si quisieren hacerlo.

Artículo 44.- Pasado el tiempo señalado en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la sección instructora formulará dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación, proponiendo la sanción que en su concepto, deba imponerse al

funcionario, expresando los preceptos legales en que se funde.

Terminado el dictamen, la sección instructora lo entregará a la secretaría de la Cámara de Senadores.

Artículo 45.- Recibido el dictamen en la secretaría de la Cámara el Presidente de la misma anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia al día siguiente, a cuyo efecto citará a la Comisión a que se refiere el artículo 42 y al acusado.

El día señalado, el Presidente de la Cámara de Senadores, la declarará erigida en Jurado de Sentencia y se procederá en todo lo demás, con arreglo al artículo 41 de ésta ley.

Artículo 46.- Los veredictos de los Jurados de Acusación y de Sentencia son inatacables.

## CAPITULO V

### Disposiciones Generales

Artículo 47.- Las Cámaras pasarán por riguroso turno a las secciones instructoras las acusaciones que se les presentaren.

Artículo 48.- En ningún caso podrá dispensarse trámite alguno de los establecidos en esta ley.

Artículo 49.- Si el acusado no estuviere en el lugar de la residencia del Congreso de la Unión, se le emplazará por medio de oficio para que se presente en la sección respecti-

va, señalándole, al efecto, un término prudente. Si no pudiere comparecer por causa de enfermedad u otro motivo grave, la sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del acusado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda las que deban practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de la residencia de las Cámaras, por medio de despacho al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes firmadas por el Presidente y el secretario de la sección instructora.

El Juez de Distrito practicará las diligencias que le encomiende la sección respectiva, aún la de tomar al indiciado su declaración preparatoria, con estricta sujeción a las instrucciones que aquella le comunique, hasta dejar agotada la instrucción del proceso.

Si el acusado se encontrare un lugar distinto a la residencia del Juzgado de Distrito y no pudiere comparecer ante él, podrá éste a su vez, encomendar la práctica de las diligencias respectivas al Juez de mayor categoría del lugar en que se encuentre el acusado.

Todas las comunicaciones oficiales que deban girarse para la práctica de las diligencias a que se refiere este artículo se entregarán personalmente, o se enviarán por correo, en pieza certificada y con acuse de recibo libres de todo gasto.

Artículo 50.- Los miembros de las secciones instructora

ras exclusivamente por motivo legal podrán excusarse de conocer de algún asunto de responsabilidad oficial.

Unicamente con expresión de causa podrá el acusado recusar a alguno o algunos de los miembros de las secciones instructoras que conozcan de la acusación o denuncia presentada en su contra.

El acusado sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta el emplazamiento para tomar apuntes y formular sus alegatos.

Artículo 51.- Presentada la excusa por el miembro de la sección instructora que se considere impedido, o hecha valer la recusación por el acusado, se transcribirá dentro del término de veinticuatro horas a la otra sección de la misma Cámara, con el informe del funcionario excusado o recusado, acerca de los motivos en que se funda la excusa o la recusación.

La sección instructora calificará la excusa o recusación sin ulterior recurso, dentro de los tres días siguientes al en que haya recibido el oficio relativo de la sección que conozca del proceso, recibiendo dentro del mismo término, en su caso, las pruebas que ofrezca el recusante.

Admitida la excusa o la recusación, el miembro impedido será suplido en la sección respectiva, conforme al artículo 21.

Artículo 52.- Tanto el acusador como el acusado podrán solicitar de las oficinas o establecimientos públicos las

copias certificadas de constancias que tengan que ofrecer - como pruebas ante la sección instructora respectiva.

Las autoridades o funcionarios públicos estarán obligados a expedir dichas copias certificadas, sin demora alguna, y si no lo hicieren, la sección respectiva, a instancias del interesado, señalará a la autoridad o funcionario omiso o renuente, un término razonable para que las expida bajo - apercibimiento de imponerle una multa de cien a quinientos pesos, la que se hará efectiva, si la autoridad o funcionario no las expidiere. Si resultare inexacto que el interesado hubiere solicitado las copias, la multa se hará efectiva en su contra.

La sección instructora respectiva podrá solicitar las copias certificadas de constancias que estime necesarias para la instrucción del proceso y si la autoridad o funcionario de quien las solicite no las remite dentro del término prudente que le señale, le impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 53.- La sección instructora podrá solicitar, por sí o a instancias del acusador o del acusado, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad o funcionario de quien se soliciten tendrán la obligación de remitirlos, siempre que no hubiere inconveniente legal.

Dictada la resolución definitiva del proceso, deberán ser devueltos los documentos y expedientes mencionados a la

oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada de las constancias que la sección respectiva estime pertinentes.

Artículo 54.- Las Cámaras no podrán erigirse en Jurado de Acusación o de Sentencia, sin que antes se compruebe que el acusado y su defensor han sido debidamente citados.

Artículo 55.- No podrán votar en ninguno de los incidentes del proceso, ni en los veredictos respectivos, los diputados o senadores que hubiesen presentado la acusación o denuncia contra el funcionario inculcado. Tampoco podrán hacerlo los diputados o senadores que hayan aceptado el cargo de defensor, aún cuando lo renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo.

Artículo 56.- En las discusiones y votaciones del Jurado de Acusación o del Jurado de Sentencia se observarán las mismas reglas que establecen la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General, para discusión y votación de las leyes, pero las votaciones deberán ser precisamente nominales para aprobar o reprobar los dictámenes de las secciones instructoras.

Artículo 57.- En los casos de responsabilidad a que se refiere este capítulo, todos los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en sesión pública, excepto cuando la moral o el interés público exijan que la audiencia sea privada.

Artículo 58.- Cuando estando ya procesado un funciona-

rio que goce de fuero, por delito o falta oficial, se - -  
presentare una nueva acusación en su contra, se procederá res-  
pecto de ella con arreglo a la ley, hasta dejar agotada la  
instrucción de ambos procesos, observándose en su caso, - -  
las reglas de acumulación.

Si la acumulación fuere procedente, la sección instruc-  
tora formulará un solo dictamen comprendiendo el resultado-  
de ambos procesos.

Artículo 59.- Todos y cada uno de los individuos que -  
integren las secciones instructoras serán responsables de -  
los delitos o faltas oficiales que cometan en el desempeño-  
de sus funciones, como miembros de ellas.

Artículo 60.- Las Cámaras podrán imponer los medios --  
de apremio que fueren procedentes, conforme a las disposi--  
ciones aplicables, con sólo el acuerdo de la mayoría de sus  
miembros presentes en la sesión respectiva; mas, para la --  
imposición de las sanciones propiamente tales, es preciso -  
observar previamente los trámites establecidos por esta ley  
hasta la celebración del Jurado de Sentencia.

Artículo 61.- Los veredictos y declaraciones aprobados  
por las Cámaras como Jurado de Acusación o de Sentencia, --  
con arreglo a esta ley, se comunicarán en su caso a la Cáma-  
ra a que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma --  
que hubiere dictado el veredicto o hecho la declaración, y-  
al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales que fue-  
ran procedentes, y para su publicación en el "Diario Ofi- -  
cial" de la Federación.



Artículo 62.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento, no previstas en esta ley, y en la apreciación legal de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, observándose también en su caso, las del Código Penal en cuanto fueren aplicables.

## TITULO TERCERO

Del Procedimiento en los Delitos y faltas oficiales de los Funcionarios y Empleados que no gocen de fuero.

### CAPITULO I

#### De la Incoación del Procedimiento

Artículo 63.- En los casos de delitos o faltas oficiales, imputados a los funcionarios o empleados de la Federación y del Distrito Federal, que no gocen de fuero, el procedimiento se incoará en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicables en cada caso.

Artículo 64.- Si el juez decreta que por falta de elementos no ha lugar a sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicará su resolución a la autoridad de quien dependa su nombramiento, para que aquél continúe en el ejercicio de sus funciones o en el desempeño de su cargo, y en el caso contrario, le transcribirá el auto de sujeción a proceso para que el funcionario o empleado continúe separado de sus funciones o del desempeño de su cargo y a disposición del Juzgado hasta la legal terminación del proceso.

Artículo 65.- Terminado el proceso por delitos o faltas oficiales y formuladas las conclusiones del Ministerio

Público y del acusado y su defensor, el Juez remitirá el expediente, en su caso, al JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS que corresponda, y se procederá con arreglo al Título Cuarto de esta ley.

## CAPITULO II

### Disposiciones Generales

Artículo 66.- Desde que el funcionario o empleado acusado quede separado de su cargo, conforme al artículo 64 de esta ley, hasta la legal terminación del proceso, se le cubrirá una parte de los emolumentos que correspondan al empleo, cargo o comisión en que hubiere cometido el delito o falta que se le impute y que no podrá exceder del cincuenta por ciento, a juicio de la autoridad de quien dependa su nombramiento.

El funcionario o empleado acusado por el delito o falta oficial, sólo disfrutará del beneficio a que se refiere el párrafo anterior, hasta que se dicte sentencia, conforme a esta ley, como resultado del veredicto del Jurado de Responsabilidades. Si la sentencia fuere absolutoria, se procederá con arreglo al artículo siguiente.

Artículo 67.- En caso de sentencia absolutoria, por haber quedado plenamente justificada la inocencia del funcionario o empleado acusado, tendrá derecho a volver al ejercicio de sus funciones o al desempeño de su cargo o comisión, siempre que no hubiere fenecido el período para el que fue-

electo o nombrado y, en todo caso, a que se le cubra la parte de sus emolumentos que se le hubieren dejado de pagar conforme a los artículos anteriores.

Artículo 68.- Si la sentencia fuere condenatoria, el --funcionario o empleado será sancionado de acuerdo con el artículo 10 de esta ley.

## TITULO CUARTO

Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y faltas-Oficiales.

### CAPITULO I

#### De la Integración del Jurado

Artículo 69.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gocen de fuero, serán juzgados por un Jurado Popular con arreglo al artículo 20 - fraccion VI de la Constitución.

Artículo 70.- Para los efectos de la disposición anterior, se establece un JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en Materia Penal, en cada lugar en que éstos residan.

Se establece, igualmente, un JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL DISTRITO-FEDERAL, por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en Materia Penal del Distrito Federal.

La integración, competencia y procedimiento de los Jurados de Responsabilidades, a quien se refieren los dos párrafos anteriores, se sujetarán a las disposiciones de este Título, a las de los Códigos de Procedimientos Penales respectivos y a las de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales de Justicia del Fuero

Común del Distrito Federal.

Artículo 71.- El Jurado de Responsabilidades se formará de siete individuos, que deberán ser:

I.- Un representante de los empleados públicos de la -- Federación o del Distrito Federal en su caso;

II.- Un representante de la prensa;

III.- Un profesionista, perteneciente a cualquiera de-- las profesiones liberales, que no sea funcionario ni emplea-- do público; .

IV.- Un profesor;

V.- Un obrero;

VI.- Un campesino;

VII.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Artículo 72.- Para ser miembro del Juzgado de Responsa-- bilidades se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno go-- ce de sus derechos;

II.- Saber leer y escribir, y

III.- Ser vecino del lugar delegación o municipalidad-- en que radique el Juzgado de Distrito o del orden común que haya instruido el proceso, un año antes, por lo menos, del-- día en que se publique la lista definitiva de jurados.

En caso necesario podrán ser jurados los vecinos de -- las delegaciones o municipalidades inmediatas, dentro de -- la jurisdicción del Juez competente.

Artículo 73.- No podrán ser jurados:

- I.- Los funcionarios públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios;
- II.- Los ministros de cualquier culto;
- III.- Los que estuvieren procesados;
- IV.- Los que hayan sido condenados a sufrir alguna sanción por delitos no políticos;
- V.- Los que fueren ciegos, sordos o mudos;
- VI.- Los que se encuentren sujetos a interdicción, y
- VII.- Los empleados públicos que en cualquier forma hubiesen intervenido en la substanciación del proceso o en cualquier acto del procedimiento.

Artículo 74.- Todo individuo que reúna los requisitos que exige el artículo 72, y que no estuviese incapacitado, conforme al artículo 73, tiene obligación de desempeñar el cargo de jurado en el Distrito Judicial de su vecindad, en los términos de este Título, del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Artículo 75.- Para la integración del Jurado Federal de Responsabilidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 70 con las representaciones de que habla el 71 se formarán previamente las listas de jurados, con arreglo a las disposiciones siguientes:

- I.- En la segunda quincena del mes de noviembre de los años impares, se formarán en cada juzgado de Distrito con Jurisdicción en materia penal, siete listas por separado,

de las personas que figuren en las listas relativas al lugar, delegación o municipalidad de la residencia del Juzgado formadas por la integración del JURADO POPULAR FEDERAL, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que comprendan los nombres de las personas que pertenezcan a cada una de las actividades a que se refieren las siete fracciones del artículo 71 de la presente ley, con los demás datos que exija dicha Ley Orgánica.

Si no figurasen en dicha lista los nombres de diez personas, por lo menos, para formar alguna o alguna de estas siete listas podrán incluirse los de vecinos de las delegaciones o municipalidades inmediatas al de la residencia del Juzgado de Distrito, dentro de su jurisdicción.

En los Distritos Judiciales en que existen dos o más juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, formará las listas correspondientes a cada juzgado aquél en que recaiga el turno, según el orden numérico, en cada uno de los períodos en que deban renovarse tales listas.

II.- Formadas las listas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción anterior y firmadas por el Juez de Distrito y su Secretario, deberán ser fijadas en el Juzgado de Distrito respectivo, en lugar visible, a mas tardar el día 30 del mismo mes de noviembre.

En los casos a que se refiere el párrafo segundo de la fracción anterior, el Juez de Distrito mandará fijar también la lista o listas respectivas en el Juzgado de primera instancia de la Delegación o municipalidad que corresponda.



III.- Los individuos comprendidos en las listas formadas por el Juzgado de Distrito en turno que indebidamente hubieren sido incluidos en ellas, debiendo figurar en otras, están obligados a manifestarlo al Juzgado de adscripción, acompañando el justificante respectivo, que podrá consistir, a falta de otra prueba legal, en la declaración de tres testigos, quienes la ratificarán ante este segundo Juez de Distrito. Los testigos deberán ser vecinos del lugar, delegación o municipalidad correspondiente y de reconocida honrabilidad y arraigo, a juicio de la misma autoridad. Esta reclamación podrá ser hecha por cualquier otra persona que justifique tener, derecho a ello.

El Juez de Distrito resolverá lo que corresponda, bajo su responsabilidad haciendo, en su caso, las modificaciones respectivas, antes del 10 de diciembre siguiente.

IV.- Los jurados comprendidos en las listas definitivas a que se refiere la fracción anterior, estarán sujetos, por el término de dos años contados desde el primero de enero del año siguiente al de la fecha de publicación de dichas listas definitivas, a insaculación y sorteo para integrar el Jurado de Responsabilidades Oficiales de Funcionarios y Empleados de la Federación dentro de la jurisdicción del Juzgado de Distrito respectivo.

Artículo 76.- Para la integración del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados del Distrito Federal a que se refiere el párrafo segundo del artículo 70 de esta ley, se formarán listas de jurados con arreglo a las disposiciones siguientes:

I.- La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social formará cada año una lista de los individuos que reúnan los requisitos indispensables para desempeñar el cargo de Jurado y mandará que se publique el día primero de noviembre en los términos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal;

II.- El 25 de noviembre, a más tardar se reunirán el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Director General de los Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o los representantes que designen en caso de que aquellos estén impedidos, para resolver sin recurso alguno, sobre las manifestaciones y solicitudes que se hubieren presentado. Corregida así la primera lista, se formará la definitiva, que publicará la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social;

III.- La lista se dividirá en cuatro secciones. Los individuos, listados en las tres primeras desempeñarán, respectivamente, el cargo cada uno de los tres tercios del año, y con los individuos listados en la cuarta sección se integrarán las tres primeras siempre que se incompleten por cualquier motivo. Dichas listas contendrán por orden alfabético de apellidos, los nombres de los jurados y sus domicilios;

IV.- Las listas se publicarán, a más tardar, el 30 de noviembre en uno o más periódicos del Distrito Federal y en

todo caso, en los lugares de costumbre remitiéndose ejemplares de ellas al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a cada uno de los Jueces Penales del Distrito Federal;

V.- El Juzgado en que recaiga el turno, según orden numérico, en el año de que se trate, formará las listas de que habla el artículo 75 a más tardar el siguiente día 5 de diciembre y las hará llegar a los demás Juzgados con oportunidad bastante para que éstos las fijen el día 10 y resuelvan las inconformidades que se presenten siguiendo en lo aplicable lo dispuesto en la fracción III del artículo 75, al fin de que las listas definitivas queden fijadas el día 15.

Artículo 77.- Una vez fijadas las listas definitivas de Jurados en los juzgados o publicadas en los órganos oficiales respectivos, no se admitirán manifestaciones o solicitudes para modificarlas.

Artículo 78.- La falta de requisitos que para ser Jurado exige el artículo 72 de esta ley, aunque sea superveniente, sólo podrá tomarse en consideración como causa de impedimento en la forma y términos que establezca el Código de Procedimientos Penales aplicable.

Artículo 79.- Las personas que figuren en las listas definitivas a que se refieren los artículos 75 y 76 de esta ley, estarán obligadas a dar aviso al Juez de Distrito, o al Juez de primera Instancia que corresponda, cada vez que cambien de domicilio; cuando dejen de desempeñar el cargo o em-

pleo con que aparezcan anotadas en dichas listas, o cuando--  
ocurra cualquier otro cambio en sus actividades, que ya no -  
corresponda a la representación que tuvo al integrar el Jurado  
en los términos del artículo 72 de esta misma ley. La falta  
de cumplimiento en la disposición anterior, hará incu- --  
rrir al faltista en las correcciones disciplinarias corres--  
pondientes.

Artículo 80.- Los Jurados que falten sin causa justifi-  
cada a las audiencias siendo miembros del Jurado de Responsabilidades  
Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la --  
Federación o del Distrito Federal, sufrirán la sanción que -  
señala la ley respectiva.

## CAPITULO II

### De la Competencia del Jurado

Artículo 81.- El Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios  
y Empleados de la Federación a que se refiere el -  
párrafo primero del artículo 70 de esta ley conocerá exclusiva  
mente de los delitos y faltas oficiales que señala el artículo  
3o., cometidos por funcionarios o empleados de la Federación,  
no comprendidos en el artículo 2o. de la propia Ley.

Artículo 82.- El Jurado de Responsabilidades de Funcionarios  
y Empleados del Distrito Federal a que se refiere el-  
párrafo segundo del artículo 70 de esta ley conocerá exclusiv  
amente de los delitos y faltas oficiales que señala el artículo  
3o. de esta ley, y que sean cometidos por funcionarios  
o empleados del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 83.- En los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, el veredicto del Jurado es inatacable.

## TITULO QUINTO

### Disposiciones Complementarias

#### CAPITULO I

#### De la Remoción de los Funcionarios Judiciales.

Artículo 84.- El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del Orden Común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, al efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

## CAPITULO II

### Investigaciones del Enriquecimiento Inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos.

Artículo 85.- Si durante el tiempo en que algún funcionario o empleado público federal o del Distrito Federal, se encuentra en el desempeño de su cargo, o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones o por cualquier otro motivo, y estuviera en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita persona que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes; en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal, en su caso, de oficio o en virtud de denuncia, deberán proceder con toda eficacia y diligencia a investigar la procedencia de dichos bienes; y el funcionario o empleado de que se trate estará obligado a justificar que es legítima. Se presumirá salvo prueba en contrario, y sólo para efectos de comprobar el enriquecimiento y no para efectos civiles, que los bienes de la esposa del funcionario o empleado o cualquiera que sea su régimen matrimonial, así como los de los menores, son propiedad de dicho funcionario o empleado.

Las autoridades cooperarán activamente para lograr la efectiva aplicación de esta ley en los casos en que el acusado haya hecho depósitos o inversiones en el país o en el --

extranjero proveyendo el aseguramiento de los mismos.

Artículo 86.- Si de las diligencias practicadas aparecieran datos bastantes para presumir fundadamente que ha habido falta de probidad en la actuación del funcionario o empleado, por no justificar plenamente la legítima procedencia de los bienes a que se refiere el artículo anterior, el Ministerio Público hará la consignación al Juez que corresponda, para que aquél justifique la legítima procedencia de los bienes que posea por sí o por interpósita persona; o para que el propio juez abra, en su caso, el proceso respectivo.

Las diligencias que practique el Ministerio Público o el Juez a quien haga la consignación tendrán el carácter de simples investigaciones y se sujetarán en cuanto a su forma a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, o del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, según proceda; a menos que aparezca la comisión de algún delito, en cuyo caso se observarán las reglas del procedimiento penal que corresponda.

Durante el procedimiento de investigaciones, el interesado tendrá derecho a ser oído en defensa y a que se le reciban todas las pruebas que ofrezca.

El procedimiento a que se contrae este artículo, tendrá que estar precedido de un veredicto adverso del Senado como Jurado de Sentencia, cuando se trate de un alto funcionario de la Federación.

Artículo 87.- Se efectuará el aseguramiento de los bienes, cuya legítima procedencia no haya podido justificar debidamente el funcionario o empleado de que se trate.

Artículo 88.- Agotada la investigación ante el Juzgado respectivo, en los casos en que no tenga el carácter de proceso del orden Penal, el Juez la declarará así y mandará poner el expediente a la vista del interesado y del Ministerio Público por el término de cinco días para que tomen apuntes y formulen sus alegatos por escrito, y dentro de los diez días siguientes a dicho término, hará la declaración que fuere procedente sujetándose en cuanto a la apreciación de las pruebas, a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales o del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su caso.

Si el funcionario o empleado hubiese justificado plenamente la legítima procedencia de los bienes de que se trata, el Juez lo declarará así y mandará levantar el aseguramiento a que se refiere el artículo anterior y devolverlos al interesado.

Si no hubiese justificado la legítima procedencia de dichos bienes el Juez hará la declaración respectiva y ordenará que pasen al dominio de la Nación o del Distrito Federal en su caso, salvo que alguna persona reclame y justifique la propiedad de ellos, en cuyo caso el Juez dejará a salvo los derechos de dicha persona para que los ejercite en la vía y términos que corresponda.



Artículo 89.- En caso de que se hubiese seguido proceso del orden penal en contra del funcionario o empleado aludido, los bienes asegurados quedarán afectos a la reparación del daño y a la responsabilidad civil con arreglo a la ley.

Artículo 90.- El Juez que reciba la consignación a que se refiere el párrafo primero del artículo 86 y la encuentre debidamente fundada, dará aviso a la autoridad de quien depende el nombramiento del funcionario o empleado de que se trate si éste se encuentra en funciones para el efecto de que quede en suspenso en el ejercicio de ellas, o en el desempeño de su cargo, mientras no justifique la legítima procedencia de sus bienes, o en su caso, se dicte sentencia absolutoria en el proceso penal respectivo.

Artículo 91.- Se concede acción popular para hacer las denuncias a que se refiere el artículo 85. La persona que hubiere hecho la denuncia no podrá ser castigada por el delito de calumnia judicial, si justificare que hubo motivos fundados que lo hicieron incurrir en error y que obró en beneficio del interés público y no dolosamente.

Artículo 92.- Todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, deberá, bajo protesta de decir verdad hacer una manifestación ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, según corresponda, de sus bienes tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito,

acciones de sociedades, bonos y otros similares, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público.

Para los efectos de párrafo anterior, al comunicarse las designaciones correspondientes a los funcionarios o empleados a que se refiere esta ley, se les hará saber que -- dentro de un plazo de sesenta días, deberán efectuar la manifestación a que se refiere este artículo, de sus bienes. Si transcurrido ese plazo no se hubiere cumplido dicho requisito, quedará sin efecto el nombramiento respectivo.

Si dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del cargo o empleo, no recibiere el Procurador de Justicia, la segunda manifestación, procederá a ordenar al Ministerio Público la investigación del patrimonio del infractor para los efectos de esta ley.

Serán aplicables las disposiciones contenidas en este Capítulo a los Directores, Presidentes, Gerentes o Funcionarios que hagan sus veces, miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo equivalente y personal de vigilancia de los organismos paraestatales y a sus empleados que con sus resoluciones o actos puedan afectar los intereses económicos de los mismos.

TRANSITORIOS:

Primero.- La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Esta ley deroga 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, de fecha 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

ANEXO B

PROYECTO DE LEY QUE REGULA LOS OBSEQUIOS QUE PUEDEN ACEPTAR  
LOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL.

ARTICULO 1o.- Se prohíbe al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, a los C.C. Presidentes de las Cámaras de Diputados, Senadores, de la Comisión Permanente y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aceptar obsequios provenientes de personas distintas de su cónyuge o parientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad. Quedan -- incluidos en la prohibición el cónyuge y los hijos menores-- de edad de los funcionarios mencionados.

Los obsequios de Gobiernos extranjeros o de sus funcionarios se entienden hechos a la Nación.

ARTICULO 2o.- Los integrantes del Poder Legislativo, -- los funcionarios del Ejecutivo Federal y los del Distrito Federal hasta el rango de Directores Generales o sus equivalentes, así como los de los Poderes Judiciales o que ejerzan -- funciones jurisdiccionales administrativas, sólo podrán aceptar obsequios cuando su valor no exceda a la suma de 20 días de sueldo que por sus funciones les conceda el presupuesto-- y no más de 15 obsequios por año. Los que excedan de ese valor y número pasarán a formar parte del patrimonio de la Nación. Quien los reciba está obligado, si fuesen bienes muebles, a entregarlos a la Secretaría de Comercio y de tratarse de bienes inmuebles a escriturarlos al Gobierno Federal-- con la intervención de la Secretaría de Asentamientos Hum--

nos y Obras Públicas, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se hubiera recibido el obsequio.

El que acepte un obsequio, deberá reportarlo a la oficina del registro respectivo expresando los datos que sirvan para identificarlo, su valor y nombre del donante.

ARTICULO 3o.- Los infractores de esta Ley que no gocen de fuero, serán amonestados por su superior jerárquico quien les concederá el término de 15 días para dar cumplimiento a lo mandado en el Artículo anterior, si no lo hicieren serán separados de su encargo.

Esta disposición también es aplicable a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo y Procuradores General de la República y de Justicia del Distrito Federal. Los Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los integrantes de los Tribunales judiciales y administrativos serán amonestados por los cuerpos colegiados a que pertenezcan o que se consideren jerárquicamente sus superiores.

Cuando la infracción la cometa un funcionario judicial - ya sea Ministro de la Suprema Corte, Magistrado o Juez y revista especial gravedad, el C. Presidente de la República -- podrá proceder en los términos de los dos últimos párrafos - del Artículo 111 Constitucional.

ARTICULO 4o.- Los que retengan obsequios a los que no tengan derecho, serán privados de éstos o se les exigirá el pago de una cantidad igual a su valor mediante el procedi-

miento civil ante la autoridad judicial federal iniciado, -- por el Ministerio Público Federal. La resolución que dicte - el Juez que conozca del asunto será definitiva y no admiti-- rá recurso ordinario.

ARTICULO 5o.- Lo dispuesto en los Artículos 2o., y 3o., - párrafo primero, 4o., 6o., y 9o., será aplicable a las perso- nas comprendidas en el párrafo final del Artículo 92 de la-- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de- la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funciona- rios de los Estados.

ARTICULO 6o.- Las responsabilidades que nacen de la vio- lación de éste ordenamiento sólo podrán exigirse durante el- período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de- un año después.

ARTICULO 7o.- No quedan comprendidas en ésta Ley:

a).- Las condecoraciones de Gobiernos extranjeros acep- tados previa autorización del Congreso de la Unión;

b).- Los bienes que por herencia reciban los funciona-- rios;

c).- Los obsequios que el funcionario reciba de su cón- yuge o parientes hasta el segundo grado por consanguinidad - o afinidad;

d).- Los obsequios de artículos nacionales de consumo.

ARTICULO 8o.- Los bienes que por ésta Ley correspondan- en propiedad a la Nación y que no puedan ser aprovechados di- rectamente en su beneficio serán rematados y su valor desti-

nado al fomento de la educación de las comunidades indígenas.

ARTICULO 9o.- Se prohíbe a los funcionarios afectar las partidas del presupuesto para cubrir el valor de obsequios - o donativos a personas o instituciones, salvo aquéllos que - estén autorizados por la Ley. La Cámara de Diputados al expedir anualmente los presupuestos de egresos incluirá en ellos el contenido de éste artículo.

ARTICULO 10o.- El Ejecutivo Federal organizará una oficina administrativa para el registro de los obsequios que le reporten los funcionarios que los reciban, el de los bienes que se entreguen a la Nación y las medidas que se hayan aplicado por la infracción de ésta Ley.

ARTICULO 11o.- Las disposiciones de este ordenamiento - no serán obstáculo para aplicar las previstas en el Código - Penal o en otras leyes relacionadas con esta materia.

#### T R A N S I T O R I O

UNICO.- La presente Ley entrará en vigor tres días des - pués de su publicación en el Diario Oficial de la Federa - ción.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

México, D.F. a 12 de Noviembre de 1981.

PRESIDENTE

LIC. DIP. ANTONIO ROCHA CORDEPO

SECRETARIO

LIC. DIP. LUIS O. PORTE PETIT



B I B L I O G R A F I A

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Díaz, José.

"Tratado de Responsabilidad Civil", Ed. Cajica.  
Puebla, 1957.

Bielsa Rafael.

"Derecho Administrativo", Ed. Roque Depalma.  
Buenos Aires Argentina, 1956.

Bielsa Rafael.

"Derecho Constitucional", Ed. Roque Depalma.  
Buenos Aires, Argentina, 1952.

Castellanos Tena Fernando.

"Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Ed. Porrúa  
México, 1976.

Carpizo Jorge.

"El Derecho", UNAM  
México, 1979.

Fellini Gandulfo Zulita.

"Comentarios a las Reformas en Materia Penal", UAM.  
México, 1980.

Herrera y Lasso Manuel.

"Estudios Constitucionales", Ed. Jus, S.A.  
México, 1964.

Linares Quintana Segundo.

"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino  
y Comparado", Ed. Alfa.  
Buenos Aires, 1963.

Mezguer Edmund.  
"Tratado de Derecho Penal"  
Buenos Aires, 1959.

Serra Rojas Andrés.  
"Derecho Administrativo", Ed. Porrúa.  
México, 1976.

Serna Elizondo Enrique.  
"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Porrúa.  
México 1979.

Tena Ramírez Felipe.  
"Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa.  
México 1976.

Otros:

"Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia"  
Escriche Joaquín  
México, 1931.

"Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española"  
Ed. Ramón Sopena, 1956.

"Diccionario Latino-Español Balbuena"  
Librería de A. Bouret e Hijo.  
París 1875.

"Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española"  
Ed. Espasa-Calpe.  
Madrid, 1947.

"Revista Mexicana de Justicia".  
Procuraduría General de la República.  
México, 1980.

Legislación:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".  
Ed. Porrúa, México, 1982.

"Codigo Penal para el Distrito Federal".  
Ed. Porrúa, México, 1981.

"Codigo Penal Anotado".  
Carrancá y Trujillo Raúl y Carrancá y Rivas Raúl  
Ed. Porrúa, México, 1976.

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal".  
Ed. Porrúa, México, 1979.

"Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".  
Ed. Porrúa, México, 1980.

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de  
la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funciona-  
rios de los Estados del 21 de Febrero de 1940".

"Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Emplea-  
dos de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos --  
Funcionarios de los Estados".

Proyecto de Ley que Regula los Obsequios que Pueden Aceptar-  
los Funcionarios de la Federación y del Distrito Federal.