



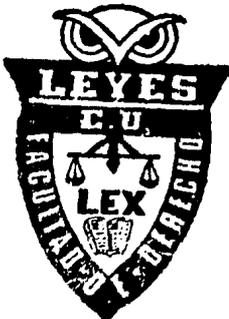
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO JURIDICO DE LOS DELITOS COMETIDOS POR
LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS
FUNCIONES**

**Tesis Profesional que presenta el alumno
FRANCISCO JAVIER ZEPEDA GRAJALES**

**para hacerse acreedor a obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO**



México, D. F.

1985



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 está 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

CAPITULO I

1.1	INTRODUCCION.....	1
1.2	CONSIDERACIONES GENERALES.....	3
1.3	REFERENCIA HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	8
1.4	DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD JURIDICA....	14
1.5	EL FUERO CONSTITUCIONAL.....	16
1.6	EL JUICIO POLITICO.....	24

CAPITULO II

2.1	LA CONSTITUCION DE 1857.....	32
2.2	LA CONSTITUCION DE 1917. ANTECEDENTES DE LOS ARTICULOS.....	36
a)	Artículo 108.....	36
b)	Artículo 109.....	53
c)	Artículo 110.....	72
d)	Artículo 111.....	74
e)	Artículo 112.....	91
f)	Artículo 113.....	92

CAPITULO III

3.1	LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940.....	99
3.2	ANALISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION; DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS - DE LOS ESTADOS DE 1979.....	100
3.2.1	EXPOSICION DE MOTIVOS.....	100
3.2.2	LOS DELITOS Y FALTAS OFICIALES DE LOS - ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y DE - LOS DIPUTADOS DE LAS LEGISLATURAS LOCA- LES.....	107
3.2.3	DE LOS DEMAS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDE - RAL.....	110
3.2.4	DEL PROCEDIMIENTO EN DELITOS Y FALTAS - OFICIALES EN LA LEY DE 1979.....	112
3.2.5	DEL PROCEDIMIENTO EN LOS DELITOS DEL <u>OR</u> DEN COMUN EN ESTA LEY (1979).....	114
3.3	EVALUACION GENERAL DE LA LEY DE 1979.....	117
3.4	ANALISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN VIGOR, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982.....	120

3.4.1	OBJETO.....	121
3.4.2	SUJETOS.....	122
3.4.3	PROCEDIMIENTO.....	122

CAPITULO IV

4.1	NATURALEZA JURIDICA DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. EL ENRIQUECIMIEN- TO INEXPLICABLE.....	127
4.2	DELITOS COMETIDOS EN LA ADMINISTRACION DE LA - JUSTICIA ARTICULOS 90 Y 91 DE LA LEY DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION ARTICULO 225 DEL CODIGO PENAL FEDERAL.....	134
a)	EJERCICIO INDEBIDO DEL PROPIO DERECHO.....	145
b)	EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO...	148
c)	ABUSO DE AUTORIDAD.....	151
d)	COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS.....	160
e)	USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.	162
f)	CONCUSION.....	165
g)	INTIMIDACION.....	167
h)	EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES.....	169
i)	TRAFICO DE INFLUENCIA.....	172
j)	COHECHO.....	174

k) PECULADO.....176

CONCLUSIONES.....180

BIBLIOGRAFIA.....184

CAPITULO I

1.1 INTRODUCCION

El presente trabajo pretende demostrar cual ha sido la evolución de la actuación del estado para castigar la conducta criminal de los funcionarios públicos, que son las personas físicas por medio de las cuales éste actúa.

Si un delito cometido por estas personas quedara impune constituiría un acto pernicioso, que se traduce en la pérdida del consenso colectivo.

Así pues por mandato de la ley suprema, los depositarios de los Poderes Públicos, son responsables de la actuación que les ha sido conferida. Cuando un funcionario público incumple el Desideratum colectivo, incurriendo en acciones delictivas debe ser sancionado.

El orden normativo de nuestro país durante más de 150 años ha regulado la responsabilidad de los funcionarios públicos, desde su más alto plano, el Constitucional, como en las leyes secundarias.

Se podrá mencionar que el tema de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos ha cobrado mayor auge por los últimos acontecimientos y es cuando la sociedad recuer

da que existe una ley de Responsabilidades, que ha cambiado de nombre, es cierto, pero en su espíritu es la misma y que pretende salvaguardar los intereses de la Nación Mexicana.

Se busca así que los delitos oficiales distinguidos de los comunes reciban un mayor castigo ya que traicionan la confianza popular.

Las siguientes páginas buscan apoyar a los estudiosos del derecho en sus investigaciones, el cual facilitará el análisis, la deliberación y el juicio crítico de este tema que nos ocupa.

He revisado leyes, consultado libros, periódicos, revistas, legislaciones extranjeras, con un solo propósito, el enriquecer hasta donde sea posible esta tesis, la cual espero despeje dudas o simplemente sintetice la investigación.

Primeramente nos referiremos desde un ángulo constitucional sin entrar en pormenores de característica sustantiva o adjetiva pues no nos abocaremos al análisis de la legislación respectiva. Nos limitaremos a señalar los diferentes tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los Funcionarios Públicos tomando como base los preceptos que sobre dicho tópico consigna nuestra Carta Magna. También elaboraremos un juicio general sobre la ley de responsabilidades del 21 de febrero de 1940 que quedó derogada al entrar en vigor la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Fede-

ral y de los altos Funcionarios de los Estados" expedida el 29 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980. Trataremos de comparar ambos ordenamientos con la legislación actual que es la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" de 30 de diciembre de 1982 sin descuidar su responsabilidad penal y civil, de ésta última el estado es subsidiario.

1.2 CONSIDERACIONES GENERALES

Deberán reputarse como servidores públicos a los sujetos que personifican los órganos del estado y realizan las funciones que su competencia les enmarcan. Su conducta en el desempeño del cargo de que se trate debe enfocarse únicamente al servicio público mediante la aplicación correcta de la ley. Tomando en cuenta ésto, desde ningún punto de vista ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal o sea anteponer sus intereses al interés público social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia legal del órgano que representa o encarna. Por lo consiguiente el funcionario público cualquiera que sea la índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado Servidor Público. Está uni

do a los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible. El primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que aludimos.

En el primer caso estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso al de responsabilidad.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada estado democrático existan y al violarse el de responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a las sanciones que estén previstas en la legislación. Estas dos situaciones comprueban la diferencia operativa de dichos principios pues tratándose de la contravención al principio de legalidad (*latu sensu*) los actos son anulables para que como consecuencia se restaure el imperio de la Constitución o disposiciones legales violadas y por lo que respecta al de responsabilidad, tales actos sujetan al encargado del órgano estatal respectivo a las expresadas sanciones independientemente de la impugnación jurídica de los mismos. El primero somete al órgano del estado como ente

despersonalizado y el segundo al individuo que lo encarna. Los gobernados independientemente de los medios jurídicos que disponen para hacer respetar el régimen legal y constitucional también disponen de otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento ha sido antijurídico. El orden jurídico de un estado no solamente debe proveer a los gobernados los medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades sino establecer un régimen o sistema de responsabilidad para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Para el gobernado es obvio que es más útil valerse de un medio de impugnación contra los actos autoritarios, para preservar su esfera de derecho puesto que tal medio tiene como consecuencia inmediata la invalidación de tales actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular, como consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agraven, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, representa una importancia secundaria, la cual no debería registrarse dentro de un ámbito netamente democrático. Considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación en varios regímenes constitucionales

les sea implementado éste incluyendo nuestro país.

Tomando en cuenta lo anterior la ley de responsabilidades de 21 de febrero de 1940, anterior a las de 29 de diciembre de 1979, en su exposición de motivos afirma que:

"La Representación de nuestro país en una república representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho individual está limitado por el colectivo, así como que establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije en cambio, cual

deba ser su actitud frente a los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico ya sea en perjuicio del propio estado, ya en el de los particulares".

En nuestro orden constitucional se ha instituido un sistema que de responsabilidad de los funcionarios públicos que representa la garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, consignado en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 de la ley suprema cuyo análisis realizaremos más adelante de nuestro estudio.

Consideramos pertinente hacer la observación de que la responsabilidad a que nos referimos es la jurídica, no la política.

Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes, dentro del orden jerárquico de los funcionarios públicos, así como los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce generalmente en el deber que a los mismos les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenecen, en el sentido de ser leales al mismo y ser disciplinados ante sus jefes, o sea no discrepar con las decisiones sino someterse a ellas aunque vayan en contra de su criterio personal. Este tipo de responsabilidad (la política) implica una serie de sometimientos a los del grupo de que se trate y una contravención trae aparejada la sanción para el político, pues ésta representa la detención de su carrera política o sea el congelamiento para alcanzar puestos de más altura cuando le

va bien ya que por el contrario se le proscribire del escenario político es decir su muerte política. (1)

1.3 REFERENCIA HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

La responsabilidad de los funcionarios públicos es un signo de la democracia, en todos los regímenes bajo esta forma de gobierno se han implantado instituciones jurídicas que la proveen substantivamente y la regulan adjetivamente.

Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello ha dejado de exigirse a funcionarios importantes en los sistemas monárquicos absolutistas en los que sólo el rey era irresponsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios.

El monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio del que ya hemos hablado y que es el de "Legibus solutus" impedía toda responsabilidad jurídica que aquel pudiese contraer en el ejercicio del poder del estado. Es más, el rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a

(1) Ignacio Burgoa O. La responsabilidad de los Funcionarios Públicos

él originariamente correspondían en virtud de su investidura divina. (2)

Recordemos la institución llamada "Juicio de residencia" a que se sometía a los Virreyes Españoles y al que ni el mismo Hernán Cortés pudo sustraerse, y cuyo juicio importa un nítido antecedente jurídico novohispano del Juicio Político o Juicio de Responsabilidad de los funcionarios públicos, así como el "impeachment" del derecho Anglosajón.

Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona que se sintiese agraviada por ellos, su reclamación ante el tribunal *ad hoc*, personificado en un juez (oidor) designado por el rey.

Si el residenciado era el Virrey, y el fallo le era adverso podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aún antes de la expiración del plazo de su función gubernativa.

Según Don Juan de Solórzano, el mencionado juicio no sólo procedía para la averiguación y pesquisa de las acciones del virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las Indias y de otros que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y -

(2) Ignacio Burgoa O. Ob. cit., pág. 183. Conf.

eran promovidos a otros mayores agregando que: "Con ese freno estarían más obligados a cumplir con sus obligaciones, y se moderarían los excesos e insolencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hayan tan lejos de la real". (3)

En el plano Constitucional mexicano la responsabilidad de los funcionarios públicos se plasmó normativamente en la Constitución de Apatzingan de 14 de octubre de 1814 al establecerse en ella el Tribunal de Residencia". (4)

En su artículo 224, disponía que dicho Tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan contra los citados funcionarios dentro del término perentorio de un mes después de constituido. En cuanto a los diputados se previno por el artículo 59 que podían incurrir en los delitos de Herejía y Apostasía y los que se perpetrasen en contra del Estado" señaladamente por los de Infidencia, Concusión y Dilapidación de los caudales públicos.

Por lo que se refiere a los integrantes del Supremo Gobierno, que eran tres, su responsabilidad podía consistir en arrestar a un ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo a la autoridad competente. Esto lo contemplaban

(3) Política Indiana. Tomo I, Edic. 1739, Madrid, Biblioteca México.

(4) Constitución de Apatzingan, Artículos 59 y 224.

los artículos 227 y 666.

En el proyecto de Constitución de 1857, se previó el juicio político en sus artículos 105 a 109.

Eran objeto de este juicio los Secretarios del Despacho, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y de Distrito y los Funcionarios Públicos de la Federación cuyo nombramiento fuera popular.

En lo referente al Presidente de la República, su responsabilidad provenía de cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de sus funciones y además por los delitos graves del orden común.

Del juicio político, debería conocer un jurado de Acusación y posteriormente un jurado de Sentencia.

El primero debía estar compuesto de un miembro de cada entidad federativa que designaran las respectivas legislaturas; y, en el segundo fungiría como tal el Congreso de la Unión, organismo que podía dictar fallo condenatorio por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, en la inteligencia de que si el acusado era el presidente de la República, el jurado de sentencia lo debería presidir sin voto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia. (5)

CONSTITUCION DE 1857

En este ordenamiento se consignaron normas simila

(5) Constitución de Apatzingan de 14 de octubre de 1814.

res a las que se contienen sobre materia de responsabilidad de los funcionarios públicos en la actual ley suprema y que ya hemos comentado.

En cuanto al Presidente y Vicepresidente de la República, el artículo 103 de dicho ordenamiento Constitucional, establecía que podían ser acusados de "traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

Por lo que respecta a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados debía fungir como jurado de acusación y la Senadores como jurado de sentencia, así lo establecía el artículo 105.

En el caso de que el jurado de acusación 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 jurado de sentencia, procediese a aplicar, a mayoría absoluta de votos y previa audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, la pena establecida por la ley. (6)

Considero pertinente hacer la observación de que dentro del sistema unicameral que se implantó en la Constitución de 1857 y hasta antes de la restauración del Senado, era la Suprema Corte de Justicia, la que en Tribunal Pleno dictaba el fallo correspondiente por el delito oficial que hubiese cometido el alto funcionario.

(6) Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857.

Bajo la vigencia de la Constitución anterior a la actual, se expidieron dos ordenamientos sobre responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

El primero de ellos está fechado el primero de noviembre de 1870 y su artículo 1o. previó como delitos oficiales de los mencionados funcionarios federales, el ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, y a la Libertad del Sufragio, así como la Usurpación de Atribuciones, la Violación de las Garantías Individuales y cualquier Infracción a la Constitución o Leyes Federales.

La sanción por los delitos oficiales consistía en la destitución del cargo y en la inhabilitación para obtener el mismo u otro en la Federación por un tiempo no menor de 5 años.

El artículo 9 de la citada ley, previó la vinculación entre un delito oficial y un delito común, en el sentido de que si el funcionario público era sentenciado por algún hecho delictivo del primer tipo, debería ser puesto a disposición del juez competente en lo que a la segunda especie delictiva correspondiese.

La segunda ley de responsabilidades a que nos acabamos de referir se expidió el 6 de junio de 1896, y los legisladores de ese entonces incurrieron en la omisión de no señalar los delitos oficiales.

Lo anterior porque en su artículo 16 simplemente

señaló en cuanto a los delitos comunes a lo que las leyes establecieron.

Entre este ordenamiento y la ley de responsabilidades de 1940 que ya comentamos brevemente, no hubo ningún otro que rigiera en la materia.

1.4 DIVERSOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD JURIDICA

Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal.

La primera proviene de la responsabilidad de "guardar la Constitución y la leyes que de ella emanen" antes de tomar posesión de su cargo, esto está previsto en el artículo 128 Constitucional que a la letra dice: "Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión del cargo, prestará la protesta de Guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen", y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios encarnan incumbiendo su imposición a las diferentes autoridades que los mismos ordenamientos determinan.

La responsabilidad administrativa se origina generalmente cuando un funcionario público no cumple con sus obligaciones legales en el ejercicio de sus funciones.

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae como persona, en ocasión de los actos de su vida civil ya que en este rubro su investidura de autoridad y el cargo que ostente son irrelevantes. Para fundamentar lo anterior nos remitiremos al artículo 114 Constitucional que a la letra dice: "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público". La responsabilidad civil que aludimos se refiere a la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos relativos a sus funciones o con motivo de su cargo frente al estado y los particulares con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Esta responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil, de delito o faltas oficiales.

En el primer supuesto si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico y moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes y sólo en el supuesto de que no los tenga o éstos sean insuficientes para cumplir dicha obligación el estado contrae responsabilidad subsidiaria como lo establecen los artículos 1910 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal.

En lo que se refiere a la responsabilidad "Penal" jurídicamente existe distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos

oficiales como al procedimiento para aplicar las sanciones que correspondan a esta clase de delitos y a los órganos del estado competentes para ello.

1.5 EL FUERO CONSTITUCIONAL

Los altos funcionarios de la Federación como el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, gozan del llamado Fuero Constitucional, cuya finalidad no descansa en proteger a la persona sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado, para posibilitar el funcionamiento del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

Este fuero da lugar a dos tipos de procedimiento según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. En el primer caso el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sino previa declaración del Congreso por haber lugar a formación de causa y ésto por las consideraciones mencionadas.

En el segundo caso, tratándose de delitos oficiales el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas por jurados compuestos por altos cuerpos

políticos de la nación.

El sentido de este fuero es claro, las responsabilidades de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política, ya que son cuestiones políticas las que se van a decidir al juzgarlos y como consecuencia final vendrá la muerte política como pena impuesta.

Es necesario que funcionarios de la más alta jerarquía con conocimientos profundos y larga práctica en la cosa pública interiorizados en las consecuencias de los abusos políticos desde el punto de vista social y con grandes conocimientos en todos los ramos de la legislación sean los encargados de decidir sobre ese juicio político. Así fue pues conveniente que la Constitución confiriera a funcionarios muy caracterizados ese linaje de responsabilidades para evitar que la decisión sobre estas cuestiones vinieran de parte de personas poco preparadas para ello.

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero de inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante autoridades judiciales, ordinarias federal o locales teniendo, en ambos casos, efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

a) El fuero como inmunidad. Es decir como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la ley fundamental en relación con los diputados y los senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61 en el sentido en que estos: "Son

inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "Jamás puedan ser reconvenidos por ellas"; así como respecto del Presidente de la República en los términos del artículo 108 Constitucional que señala que éste durante el desempeño de su cargo únicamente puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

Por lo que respecta a los Senadores y Diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo, es decir con motivo de las funciones que desempeñen como integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Esto quiere decir que no por el hecho de ser diputado o senador esta persona goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 Constitucional, sino únicamente cuando esté en el desempeño de sus funciones. De esta manera, cuando un miembro del Congreso fuera del desempeño de su cargo emita opiniones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquellas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático, basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su vida privada.

Por otra parte si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial, si su externación implica en sí misma un delito de cualquier or-

den, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que la persona de quien emitió la opinión permanece inviolable y que no puede ser reconvenido por tales opiniones o sea que no se le puede formular cargo alguno.

Otro caso de fuero inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y diciendo que éste, durante el tiempo de su encargo, - nótese que no dice "en el desempeño de sus funciones o durante el desempeño de sus funciones" es decir con motivo - de su actuación inherente al puesto, como sucede en el caso de diputados y senadores, sólo puede ser acusado por - traición a la Patria y por delitos graves del orden común (Artículo 108).

Queda pues a criterio de la Cámara de Senadores - (Artículo 109) calificar la gravedad del delito o falta.

Como consecuencia de lo anterior podemos decir - que durante su período al frente de la Administración Pública el Presidente de la República goza de la más amplia inmunidad respecto a cualquier delito oficial. Nótese - pues que dicha inmunidad no significa irresponsabilidad absoluta de éste por delitos comunes u oficiales que pueda - cometer durante su gestión, sino que equivale a que durante este período, únicamente puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

Además si la acusación por traición a la Patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el período presi -

dencial, esto no significa que no se pueda presentar ante el Ministerio Público una vez concluido éste, tomando claro está en cuenta las reglas inherentes a la prescripción de la acción penal.

Vemos aquí que se nos presenta el problema de determinar que entendemos por delitos graves del orden común que puede cometer el Presidente de la República, para arrastrar la responsabilidad a que se refiere el artículo 108 Constitucional, ya que el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional previene que: "Queda prohibido en los juicios de orden criminal imponer pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Por consecuencia en observancia de dicho principio, la Cámara de Senadores a la que incumbe juzgar al Presidente por delito grave del orden común (Artículo 109) deberá apreciar si el hecho o hechos denunciados que se imputen a dicho funcionario tienen o no el carácter de delictivos cuya gravedad la predetermina el legislador al restablecer la pena respectiva.

Tomando en cuenta este último elemento, nadie duda que la sanción privativa de la vida, como son los mencionados en el artículo 22 Constitucional son de indiscutible gravedad. En tal virtud si ésta ya se encuentra prefijada en la Constitución, la comisión de alguno de los delitos a que se refiere el mencionado precepto origina la responsabilidad del Presidente de la República, conclusión que en terreno estrictamente jurídico no se desvirtúa por

la consideración de que de hecho, es insólito que el citado funcionario, pueda ser parricida, homicida con alevosía, premeditación y ventaja, incendiario, plagiarlo, saltador de caminos, etc., aunque tampoco es imposible que sea el actor intelectual.

b) El fuero se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 Constitucional. Dicho de otra manera el fuero no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Carta Magna, ni la irresponsabilidad jurídica absoluta a que se refiere el artículo 108 del mismo ordenamiento por lo que se refiere al Presidente de la República. La no procesabilidad debe entenderse por el hecho de que mientras no se promueva y 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 refiere el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, no quedan a la potestad jurisdiccional ordinaria. Dicho de esta manera estos funcionarios son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo.

Y no se puede proceder contra ellos mientras tanto no se les despoje del fuero que gozan y que es el impe-

dimento para quedar sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.

c) Los Gobernadores de las entidades federativas se encuentran en una situación jurídica diferente así como los diputados a las legislaturas locales cuya responsabilidad surge: "Por violaciones a la Constitución y leyes federales (Artículo 108 Constitucional, segundo párrafo).

Como podemos observar esta responsabilidad no necesariamente debe provenir de un delito común u oficial, sino de simples actos contrarios a la ley fundamental o la legislación federal.

Esta conclusión, deducida de la interpretación es tricta y aislada de la disposición constitucional respectiva, se antoja injusta ya que la considero exagerada, pues con fundamento a ella, cualquier decisión, resolución o acuerdo que sean opuestos a los ordenamientos antes citados, sujetarían a los mencionados funcionarios locales a la responsabilidad a que nos estamos refiriendo.

Si adoptamos un criterio lógico jurídico creemos que las violaciones a que hace referencia el artículo 108 en su párrafo segundo se deben traducir en los mismos delitos oficiales.

No podemos considerar que la responsabilidad de los funcionarios locales de la comisión emane de delitos comunes por las razones que a continuación expresamos:

Al referirse la Constitución a esta clase de deli tos, los relaciona únicamente con los altos funcionarios -

federales (Artículo 108, párrafo 1o.), tanto los gobernadores como los diputados locales no tienen este carácter por lo que el procedimiento de desafuero sólo con aquellos se vincula.

La materia del fuero frente a los delitos no oficiales (comunes) por lo que atañe a los multicitados funcionarios locales, no es del orden federal, sino que su regulación incumbe a las constituciones particulares de cada entidad federativa y su legislación interior.

Como resultado de la autonomía que tienen los Estados, pueden sus ordenamientos establecer en favor de estos funcionarios fueros de inmunidad y de no procesabilidad. En estas condiciones ambos fueros deben ser respetados por todos los órganos locales con apego al principio de territorialidad previsto por el artículo 121, frac. I Constitucional. O sea que cada fuero sólo será operante dentro del territorio del estado de que se trate, consiguiendo fuera de su territorio los diputados y gobernadores no gozan de ningún fuero, tampoco dichos funcionarios tienen fuero federal, ya que la Constitución no se los otorga, ya que ésta indica que: "Son responsables por violarla o por contravenir las leyes federales". Además como ya lo hemos dicho por lo que respecta a los delitos comunes en relación con los cuales opera el principio de no procesabilidad (Artículo 109) éste se contrae por los altos funcionarios federales que menciona el artículo 108 primer párrafo, sin incluir en él a los gobernadores y di-

putados locales y por lo que respecta a los delitos oficiales que estos funcionarios puedan cometer al incurrir en violaciones a la Constitución y leyes federales propiamente no existe fuero, sino el sistema especial de competencia que señala el artículo 11 Constitucional que excluye la intervención de autoridades judiciales. (7)

1.6 EL JUICIO POLITICO

Se entiende por Juicio Político al procedimiento que se sigue contra un alto funcionario del Estado para desafuero o aplicar la sanción legal prevista por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya comisión se le declare culpable.

Al desafuero también se le llama "antejuicio" puesto que sólo tiene como objetivo eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trate quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deban procesarlo por el delito común de que se le acusa. En el segundo caso o sea la aplicación de la sanción conducente, esta acción si reúne todas las características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional.

(7) J. J. González Bustamante. Los delitos de los altos funcionarios y el fuero Constitucional. Páginas 49 a 64. Conf.

diccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable. Dentro del orden Constitucional mexicano, se preveen las dos especies de procedimiento a las que pueden someterse los altos funcionarios de la Federación, tales como los Diputados, como los Senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado y Procurador General de la República.

Estos dos distintos procedimientos obedecen a la naturaleza del delito de que se trate: Común y oficial.

a) Si se trata de un delito del fuero común o sea susceptible de cometerse con independencia de la función pública o fuera de ella corresponde a la Cámara de Diputados declarar por mayoría de votos del "total de sus miembros que la formen", si ha lugar o no a proceder contra el acusado (Artículo 109 Constitucional).

Esta declaración debe estar precedida con apego al artículo 14 de la Constitución que previene la garantía de audiencia, de un procedimiento en el que el funcionario acusado tiene derecho a intervenir para formular su defensa y aportar las pruebas para desvirtuar los cargos en que se finque el delito de carácter común. Este procedimiento lo regula el artículo 20 de la Ley de Responsabilidades en vigor.

Si la declaración que emita la Cámara de Diputados es en el sentido de que procede la acusación contra el

citado funcionario éste inmediatamente queda separado del cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales jurisdiccionales respectivos y a la acción del Ministerio Público tanto en los delitos federales como en los del fuero común (Artículo 109 Constitucional, párrafo tercero y Artículo 28 de la actual Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos). Dicha declaración se llama en lenguaje usual "DESAFUERO" porque remueve el fuero de no procesabilidad del que por razón de su cargo está investido dicho alto funcionario.

Ahora bien si el acusado por delitos graves del orden común es el Presidente de la República, la Cámara de Diputados es incompetente para desaforarlo ya que según lo dispone el artículo 111 Constitucional, dicha Cámara sólo deberá fundar la acusación respectiva, como si se tratara de un delito oficial, siguiéndose el procedimiento que el mismo artículo establece.

Si la declaración de la Cámara de Diputados es en el sentido de que no ha lugar a proceder en contra del alto funcionario (8) no se inicia ningún procedimiento ulterior, sin que esta declaración negativa sea obstáculo para que cuando el funcionario deje de tener fuero por cualquier circunstancia se inicie o reanude ante los tribunales ordinarios el proceso legal por el delito del orden común que haya sido materia de la acusación desestimada por

(8) Ley de Responsabilidades de 1979. Artículo 15. Conf.

la mencionada Cámara.

b) En caso de que se trate de cualquiera de los delitos oficiales y que éstos se le imputen a algún alto funcionario federal de los que menciona el artículo 108 Constitucional, la acusación correspondiente deberá presentarse ante la Cámara de Diputados, la cual debe hacerla valer ante el Senado de la República, el cual erigido en jurado de sentencia, pueda declarar por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el funcionario en cuestión es culpable, quedando merced a esta declaración, privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley (Artículo 111, párrafo 1o. Constitucional).

Antes de que el Senado pronuncie sentencia el alto funcionario tiene derecho a ser oído en defensa y de aportar y promover todas las pruebas y diligencias que considere pertinentes para desvirtuar los cargos.

En situación similar a la de los altos funcionarios federales se encuentran los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales (Artículo 108, párrafo segundo Constitucional).

c) Consideramos importante subrayar que nuestra Carta Magna concede acción popular para denunciar actos ilegales de los funcionarios, ya sean comunes u oficiales, incluyendo al propio Presidente de la República, en el primer caso (Artículo 111, párrafo 4o.).

La acción popular no implica la presentación de -

denuncias anónimas o apócrifas, las cuales son jurídicamente ineficaces (Artículo 12, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos en vigor) sino el derecho que tiene cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de presentar su acusación ante la Cámara de Diputados. Para ejercer este derecho se necesita un acendrado civilismo y valor civil, en el que se traduce uno de los factores de control popular sobre la actuación de los órganos del Estado dentro de todo régimen verdaderamente democrático, este control exige para su efectividad positiva en la realidad política de cualquier país. Otros elementos que debemos tomar en cuenta son la independencia de criterio, dignidad, sentido de responsabilidad social en la mayoría de los miembros de ambas cámaras legislativas.

Consideramos que sin estos elementos la denuncia no rebasaría las dimensiones meramente formales de las disposiciones constitucionales que lo establecen, reduciéndose a una quimérica figura jurídica que ostente un signo democrático aparente.

d) La situación de los funcionarios judiciales federales ministros de la Suprema Corte, magistrados de circuito y jueces de distrito y del Distrito Federal frente al Presidente de la República y a las Cámaras de diputados y senadores en lo que atañe a su permanencia en los cargos respectivos, es verdaderamente inexplicable que el Presidente pueda pedir a la Cámara de diputados la "Desti-

tución por mala conducta" de cualquiera de los funcionarios mencionados así como la atribución de dichas Cámaras para destituirlos de sus puestos mediante una declaración tomada por mayoría absoluta de votos, en que tal petición se obsequie según lo previene el artículo 111 Constitucional, en su párrafo sexto. Consideramos que este párrafo es un atentado a la independencia de los jueces y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues los supedita al titular del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión a través del constante amago que se cierne sobre ellos sino se apegan a las consignas de que el Presidente de la República pudiese darles, sin que para hacerlas ineficaces o para mantener al funcionamiento judicial en su cargo, sean operantes las dos Cámaras que integran dicho cuerpo legislativo, pues dentro de nuestro régimen que prácticamente es presidencialista, aquel ha dejado de ser en nuestra realidad política un órgano de frenamiento y equilibrio constitucionales.

El movimiento democrático mundial tiene como una de sus conquistas la implantación del derecho como medio imprescindible de convivencia social y en el gobierno de los jueces el medio para imponerlo y hacer factible su operatividad, es decir la seguridad jurídica.

Congruentes a estos objetivos las constituciones forjadas en el ideario e ideología de la democracia han instaurado el principio de la respetabilidad judicial por parte de los órganos administrativos y legislativos del Es

tado, haciendo intangibles e invulnerables a los jueces, - sin detrimento, claro está, del juicio político que por su responsabilidad oficial delictiva es susceptible, puede - instrumentarse en contra de ellos.

Consideramos que sin la independencia judicial, - no como elemento que segregue a los tribunales de los demás órganos estatales sino como responsabilidad a la investidura de los jueces y su criterio, no sólo no puede funcionar el régimen democrático, sino que se posibilita la entronización de la dictadura presidencial o congresional con grave ultraje a los derechos de los gobernados.

Este fenómeno lo propicia el párrafo sexto del artículo 111 Constitucional que fue agregado a este precepto por adición del 14 de agosto de 1928 pues ni la ley fundamental de 1857, ni el proyecto de Don Venustiano Carranza, ni los Constituyentes de Querétaro lo contemplaron ya que respetaron el principio de separación de poderes.

Conforme a este precepto "Mala conducta" de los funcionarios judiciales es causa suficiente y eficiente para que el Presidente de la República pida jurídicamente u ordene prácticamente su destitución al Congreso Federal. Según este artículo no se requiere que el funcionario en cuestión cometa algún delito oficial o del orden común, si no que simplemente a juicio del Presidente de la República observen un comportamiento que entrafie esa mala conducta, cuya calificación siempre correrá el riesgo de arbitraria e injusta.

Es difícil aseverar con validez que un juez actúa "inmoralmente" o "con escándalo público" o que tenga "hábitos indecorosos" para afirmar que observa "mala conducta" ¿No podría ésta provenir de su actuación con independencia sin tomar en cuenta consignas? Si en su vida privada comete el juez algún delito que pudiera infamar su investidura, o si durante el desempeño de sus funciones se conduce delictivamente, existe el juicio político para desaforarlo si goza del privilegio de no procesabilidad, o para imponerle las sanciones legales a que haya hecho acreedor. Ese juicio no debe ser reemplazado ni inutilizado por el antidemocrático procedimiento "Por mala conducta" que apunta el párrafo antes mencionado del Artículo 111 de nuestro máximo ordenamiento jurídico.

CAPITULO II

2.1 LA CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857 la considero como uno de los antecedentes más importantes de los artículos de la Constitución en vigor que conforman nuestro tema, este ordenamiento los considera en su título cuarto que denomina "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos".

El artículo 103 de esta Constitución previene lo mismo que el artículo 108 de nuestra Carta Magna actual, - palabras más o menos que a la letra dicen: "Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo".

Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los deli -

tos graves del orden común. Como podemos ver se omite el cargo de Procurador General de la República, cargo que en ese entonces no se encontraba instituido, con respecto a la Constitución en vigor. Al Presidente de la República se le quita en la actualidad la posibilidad de ser acusado por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.

El artículo 104 expresaba: "Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha lugar a proceder o no en contra del acusado".

"En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior".

"En el afirmativo el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

Con respecto al primer párrafo del artículo 104 de la Constitución de 1857 que hoy es el artículo 109, podemos decir que únicamente se diferencia por palabras, mientras que el ordenamiento que estudiamos dice: "por mayoría absoluta de votos", la actual nos dice: "por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen", etc.

Por lo que se refiere al segundo párrafo, únicamente se le adicionó al actual artículo 109 después de la palabra ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso una vez que el acu

sado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. El tercer párrafo únicamente difiere después de la palabra "Comunes" diciendo "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. Es menester mencionar que cuando la Constitución de 1857 fue promulgada no se encontraba aún en vigor el sistema bicamaral.

El artículo 105 relacionado con el 111 dice: "De los delitos oficiales conocerá el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia".

"El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable".

"Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, ésta en Tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley asigne".

La diferencia fundamental consiste en que como no se encontraba como ya dijimos anteriormente instituido el sistema bicamaral, la Suprema Corte de Justicia hacía las

veces de jurado de sentencia a diferencia de hoy, previamente la Cámara de Diputados se constituye en jurado de acusación y la de Senadores en la de sentencia. El artículo 111 adiciona que cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, además de que dice que: "Las decisiones del gran jurado (Cámara de Senadores) y la declaración de la Cámara de Diputados son inatacables".

Además concede acción popular para denunciar delitos de los funcionarios ante la Cámara de Diputados.

El artículo 107 de la Constitución que tratamos expresaba: "La responsabilidad de delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después".

Este artículo es análogo al 113 de nuestra Carta Magna actual, letra por letra.

El artículo 108 decía: "En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público".

Este texto también fue copiado letra por letra para constituir el artículo 114 que en la actualidad nos rige.

Esta Constitución como antecedente de nuestro tema es importantísimo ya que el espíritu de la misma fue invocado por el legislador de 1917, claro está que con variantes de fondo que poco a poco, conforme nos vayamos internando en nuestro estudio, analizaremos con detenimiento.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917. ANTECEDENTES DE LOS ARTICU LOS

a) Artículo 108

Ignacio López Rayón. 1811.- "Las personas - de las vocales del supremo Congreso serán inviolables, y - decía que sólo se podría proceder cuando estuvieran en fun - ciones por alta traición y con conocimiento de los demás - vocales que lo sean o lo hayan sido. (Véase que no eran - diputados o no se les llamaba así sino simplemente voca - les).

En la Constitución Política de la monarquía espa - ñola promulgada en Cádiz en 1812 el 18 de marzo, a este - respecto decía: "La persona del Rey es sagrada e inviola - ble y no está sujeta a responsabilidad". Esta Constitu - ción exoneraba al Rey de toda responsabilidad la cual re - caía en los ministros ya que el artículo 226 establecía - que los secretarios del despacho serían responsables ante las Cortes por violar la Constitución sin que les sirviera de excusa el haberlo mandado el Rey o sea que se encontra - ban contra la espada y la pared. (9)

El decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan, Mich. el 22 de octubre de 1814 sobre el tema decía:

(9) Constitución Política de la Monarquía Española. Cádiz 1812.

Artículo 59.- Los diputados se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les corresponde en la administración pública y podrán ser acusados durante su gestión, por los delitos de Herejía y Apostasía, así como también por concusión y lapidación de los caudales públicos. Nótese el acentuado inclinamiento eclesiástico. En su artículo 145 se refería a los secretarios del despacho que serían responsables en su persona de los decretos y órdenes que autorizaran y que fuera contradictorio a dicho decreto y las leyes en vigor y las que se promulgaran en adelante. Acerca de los demás empleados de la administración pública sólo podrían ser acusados por Herejía y Apostasía. En su artículo 194 hablaba acerca de los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia los cuales serían sometidos al juicio de residencia durante el tiempo de su comisión por Herejía y Apostasía y por dilapidación de los caudales públicos.

El artículo 196 se refería a la competencia diciendo que: "Son facultades del Supremo Tribunal de Justicia, conocer de los delitos de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno y en los secretarios y fiscales del mismo Tribunal, de los del Intendente General de Hacienda a excepción de las personas pertenecientes al mismo supremo tribunal". (10) Nótese que el Supremo Tribu-

(10) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Archivo de la Nación.

nal era intocable, como la persona del Rey en la monarquía española.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Ciudad de México, 18 de diciembre de 1822

Este ordenamiento monárquico protegía la persona del Virrey ya que en su artículo 29 hablaba respecto a la persona de éste diciendo: "La persona del Emperador es agrada e inviolable y sólo sus ministros son responsables - de los actos de su gobierno que autorizaren" o sea que el emperador era totalmente irresponsable de sus actos, según este reglamento él no era responsable de actos de gobierno. El artículo 60 de este mismo ordenamiento señalaba el delito de Lesa-Majestad humana o sea contra la persona del monarca y lo comparaba con el de conjuración contra la Patria o forma de gobierno en los cuales nadie gozaba de fuero privilegiado. (11)

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Ciudad de México, 16 de mayo de 1823

Este plan dejaba al cuerpo legislativo o Congreso Nacional la facultad de declarar si ha lugar a formar causa contra alguno de sus miembros, los Secretarios de Estado y los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. (12)

(11) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 18 de Diciembre de 1822. Archivo de la Nación. Confrontar.

(12) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Ciudad de México. 16 de Mayo de 1823.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824

La Constitución de 1824 en su artículo 38, se refería a la competencia y decía que: "Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: del Presidente de la Federación por delitos contra la independencia nacional o la forma de gobierno y por cohecho o soborno durante su cargo, del mismo Presidente por actos contra las elecciones de Presidente, Diputados y Senadores o por obstaculizarlos a fin de impedirles cumplir con sus obligaciones o impedir a las cámaras el uso de sus facultades". Por lo que respecta a los individuos de la Suprema Corte y de los Secretarios, el mismo artículo establecía que podrían ser juzgados por cualquier delito cometido durante su gestión o empleo. Con relación a los gobernadores, los hacía objeto de juicio por contravenir las leyes de la Federación y órdenes del Presidente de la República, o bien contravenir con decretos las mismas. Su artículo 109 hablaba sobre la responsabilidad del Vicepresidente quien podría ser juzgado por delitos cometidos durante su administración y definía el término en cuatro años después de haber dejado el puesto. El artículo 119 de este ordenamiento se refería a los secretarios del despacho diciendo que sólo podían ser responsables por los actos del presidente que autorizaran con su firma contra

rias a la Constitución. (13)

Leyes Constitucionales de la República Mexicana (suscritas en la Ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836)

Este ordenamiento en su artículo 17 decía: "Este supremo poder conservador no es responsable de sus operaciones más que ante Dios y a la Opinión Pública, y sus miembros no podrán ser reconvenidos ni juzgados por sus opiniones" y continuaba diciendo que si alguno de ellos fuera responsable de algún delito la acusación se hará ante el Congreso general.

Acerca del Presidente de la República no se podría intentar acusación alguna desde el día de su elección hasta pasado un año de su mandato. Contra los senadores no se podía presentar acusación desde el día de su elección hasta pasados dos meses de su cargo, este mismo término para los ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial. Los consejeros y gobernadores de los departamentos serían acusados ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, y si el Congreso estuviere en receso se hará la acusación ante el senado.

Este ordenamiento señalaba como prerrogativas del Presidente de la República en su artículo 15: las de no poder ser acusado criminalmente, durante el término de ges

(13) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México, 4 de Octubre de 1824. Archivo de la Nación.

tión y un año después por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge de Presidente, también establecía este mismo artículo que no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su mandato, después de un año de concluido éste. En su artículo 26 determinaba la responsabilidad de los secretarios del despacho la cual sólo podría fincarse en los delitos de cohecho o soborno y por los dictámenes que dieran contra ley expresa singularmente si es constitucional y serían también responsables por los actos del Presidente que autorizaran con su firma y sean contrarios a las leyes singularmente las constitucionales. (14)

Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836.
Ciudad de México. 30 de Junio de 1840

Este proyecto se refería a las prerrogativas del Presidente de la República, su artículo 92 decía: El Presidente de la República tendrá como prerrogativas, no poder ser procesado criminalmente, durante su presidencia y un año después por ningún delito cometido antes o mientras funge en su encargo sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa, no poder ser procesado por delitos oficiales, después de terminado aquel tiempo ni dentro de él siempre que intervenga la firma de uno de sus ministros; a no ser que se le acuse de traición

(14) Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Ciudad de México, 29 de Diciembre de 1836. Archivo de la Nación.

a la independencia nacional o forma establecida de Gobierno; o por actos dirigidos manifiestamente a transformar el orden público, a obstaculizar que se hagan elecciones de Presidente, Diputados o Senadores, a que éstos se presenten a cumplir con sus funciones o impedir a las cámaras el ejercicio de sus atribuciones.

Acerca de los consejeros este proyecto decía que sólo serían responsables por los dictámenes que dieran contra la ley expresa singularmente si es constitucional y por cohecho o soborno, pero en estos casos como los del orden común sólo serían procesados previa declaración del gran jurado de haber lugar a la formación de causa o a la reunión del jurado de sentencia.

Su artículo 104 observaba que cada ministro sería responsable del cumplimiento de leyes o decretos que deban tenerlo por su ministerio y de todos los actos que autorice con su firma, igual que los consejeros no se les podría formar causa si no sera por decisión del gran jurado. (15) Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. Ciudad de México. 25 de Agosto de 1842

Este proyecto en su artículo 86 definía que la Cámara de Diputados y Senadores se reunirán en una sola para:

1. Eregirse en gran jurado y decidir si ha lugar

(15) Proyecto de Reforma de las Leyes Constitucionales de 1836. Ciudad de México, 30 de Junio de 1840. Archivo de la Nación.

o no a formar causa en las que se instruyan -
contra el Presidente de la República.

2. Para el mismo efecto cuando se le exija res -
ponsabilidad a toda la Corte de Justicia o al
ministerio.

El artículo 97 hablaba sobre las prerrogativas -
del Presidente:

1. No poder ser juzgado civil ni criminalmente -
durante su período ni un año después sino por
la Suprema Corte de Justicia.
2. No poder ser procesado criminalmente por deli -
tos oficiales cuando el hecho por el cual se
le acuse lleve la firma o haya sido autoriza -
do por la firma de uno de sus ministros, ex -
ceptuándose los casos de: Traición a la inde -
pendencia nacional y forma de gobierno esta -
blecido y los de cohecho y soborno, como los
anteriores ordenamientos también preveía los
casos de impedir que los diputados cumplieren
con su gestión o las cámaras sus atribuciones
o bien obstaculizar las elecciones de Presi -
dente, Diputados o Senadores.
3. Los ministros decía que serían responsables -
de los actos del Presidente que autoricen con
sus firmas contra la Constitución, las leyes
generales y las Constituciones y Estatutos de

los Departamentos. (16)

Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842 sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicados por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año

Estas bases orgánicas en su artículo 90 decían:

- "1. Son prerrogativas del Presidente de la República no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecido. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes sino hasta haber pasado un año de haber cesado en sus funciones".
2. Art. 100.- Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra la Constitución y las leyes.
3. El artículo 102 establecía que: Serán responsables en las juntas de ministros, los ministros que las acordaren y en todo caso el

(16) Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. Ciudad de Méx. 25 de Agosto 1942. Archivo de la Nación. Artículos 86 y 97.

ministro que las autorice. (17)

Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la Ciudad de México el 5 de -
Abril del mismo año

Este brillante legislador aconsejó también la reforma en el punto vital de la responsabilidad. Consideró que era preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que actuara por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consistiese en actos de comisión y en los de mera omisión. A raíz de este voto, el artículo 12 del proyecto quedó como sigue: "El Presidente es responsable por los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo y aún los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable. Los ministros responden por todas las infracciones a la ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión". (18)

(17) Bases Orgánicas de la República Mexicana. Decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842. Artículos 90, 100 y 102. Archivo de la -
Nación.

(18) Voto de Mariano Otero. Cámara de Diputados, Ciudad de México, -
1847.

Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de Mayo de 1847

Este ordenamiento en su artículo 16 también definía la responsabilidad del Presidente de la República, estableciendo que era responsable de los delitos que cometiese durante su mandato sean comunes u oficiales siempre que dichos actos no estuviesen autorizados por la firma del secretario responsable, o sea que actuara de manera personal. También establecía en su artículo 17 que los secretarios del despacho respondían de todas las infracciones de la ley que cometieran ya sea por actos de comisión o de omisión. (19)

Estatuto Orgánico Provisional de la República dado en el Palacio Nacional de México el 15 de Mayo de 1856

También este estatuto en su artículo 85 hablaba sobre la responsabilidad del Presidente de la República y acerca de las prerrogativas, establecía que no podría ser acusado de delitos del orden criminal durante su mandato ni un año después, sino únicamente delitos de traición a la Patria y forma de gobierno establecida, tampoco podría ser acusado de delitos comunes sino hasta después de pasado un año de haber terminado sus funciones.

En su artículo 92 establecía que los ministros se

(19) Acta Constitutiva y de Reformas. 18 de Mayo de 1847. Archivo de la Nación.

rían responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de formación de causa hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos. (20)

Comunicación de José María Lafragua a los Gobiernos de los Estados con la que les remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del que hablamos líneas arriba

Esta comunicación en su decimosexto párrafo decía: "Las demás disposiciones de la sección sexta contienen principios de orden administrativo, que probaran a la República el deseo que anima al Gobierno de hacer el bien al país que le ha confiado sus destinos". Continúa diciendo: "Una de ellas prohíbe al Presidente enajenar parte alguna del territorio: su simple lectura revela su importancia y da una nueva garantía. Otra declara la responsabilidad de los ministros; sobre este particular nada dijo el Plan de Ayutla, pero la conciencia de los individuos que forman el gabinete ha suplido esa falta a cuyo fin se ha dispuesto que los juicios de responsabilidad que contra ellos se sigan sean decididos por la Suprema Corte de Justicia, previa declaración del Congreso. Que el Tribunal -

(20) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, México - 15 de Mayo de 1956. Artículos 85 y 92. Confrontar.

Supremo deba conocer de estos casos, se comprende con solo considerar que se trata de faltas oficiales; y en cuanto a la declaración, el Consejo de Gobierno ha creído encontrar un precedente fundado en la ley de 27 de noviembre que exige esa misma solemnidad cuando se trata de juzgar a los Magistrados de la Suprema Corte". (21)

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Junio de 1856

Este proyecto trataba lo referente al juicio político diciendo que estaban sujetos a éste: Los Secretarios del Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y de Circuito y los demás funcionarios de la Federación cuyo nombramiento sea popular - por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de sus funciones. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común. (22)

Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de Febrero de 1857

Esta Constitución establecía que: "Los Secretarios del Despacho y los individuos de la Suprema Corte de Justicia son responsables de los delitos comunes que come-

(21) Oficio de J. Ma. Lafragua 1856. Archivo de la Nación. Confrontar.

(22) Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. Ciudad de México, 16 de Junio de 1856.

tan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones que cometan en el ejercicio de ese mismo - encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son también - por infracciones a la Constitución o leyes federales. Acercca del Presidente de la República determinaba que será responsable durante el tiempo de su encargo por los delitos - de traición a la Patria, violación expresa de la Constitu- ción, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (23)

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de Abril de 1865

Este estatuto acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, entre otras cosas decía: "Los minis- tros son responsables ante la ley y en la forma que ella - determina, por sus delitos comunes y oficiales. (24)

Reforma de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 en su Artículo 103, el 13 de Noviembre de 1874

Esta Reforma acerca del tema que estamos tratando decía: "Que los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Des- pacho, son responsables de 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 - encargo. Los Gobernadores de los Estados son igualmente -

(23) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Chapultepec. 10 de - Abril de 1865. Archivo de la Nación. Confrontar.

(24) Constitución Mexicana de 1857. Artículo 103. 13 de Noviembre de 1874. Archivo de la Nación.

responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República es también responsable, pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la Patria, violación expresa de la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Posteriormente este mismo artículo tuvo una nueva enmienda como a continuación veremos. (25)

Reforma de la Constitución Política de la República Mexicana en su Artículo 103 el 6 de Mayo de 1904

Decía que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión y los Secretarios del Despacho, son responsables de 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 encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente y Vice-presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrán ser acusados por traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (26)

(25) Constitución Mexicana de 1857. Artículo 103. 13 de Noviembre de 1974. Archivo de la Nación.

(26) Constitución Mexicana de 1857. Artículo 103. 6 de Mayo de 1904. Archivo de la Nación.

Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la Ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. el 10. de Julio de 1906

El Partido Liberal Mexicano propuso la siguiente Reforma Constitucional:

"Agravar la Responsabilidad de los Funcionarios Público, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes". (27)

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de 1916

Sexagésimo quinto párrafo del mensaje: "El poder legislativo por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir, en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en las que regularmente predominan las bajas pasiones y los intereses bastardos".

Sexagésimo sexto párrafo: "Encaminadas a lograr ese fin se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue sin duda, la que -

(27) Programa del Partido Liberal Mexicano. Julio de 1906. Archivo de la Nación. Confrontar.

motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas".

Artículo 108 del Proyecto. 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 de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaciones 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 por delitos graves del orden común". (28)

A continuación y después de estudiar los antecedentes del artículo 108 Constitucional veremos como se expresa éste en la actualidad:

Artículo 108 Constitucional.- "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

(28) Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Querétaro. 10. de Diciembre de 1916. 65o. Párrafo del Mensaje y Artículo 108 del Proyecto. Archivo de la Nación.

responsables por 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".

b) Artículo 109

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cadiz el 19 de Marzo de 1812

Este ordenamiento en su artículo 128 después de la parte conducente decía: "En las causas criminales que contra los Diputados se intenten, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortés, en el modo y forma que se prescriba en el Reglamento del gobierno interior de las mismas".

En su artículo 261 decía: "Toca a este Supremo Tribunal de Justicia:

Cuarto: Conocer de las causas criminales de los Secretarios de Estado y del Despacho, de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado, la instrucción del pro

ceso para remitirlo a este Tribunal".

Quinto: "Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces que serán elegidos por suerte de un número doble. (29)

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814

Para continuar con los antecedentes del artículo 109 Constitucional de nuestra Carta Magna el cual habla de la forma en que se constituirá el jurado para juzgar los delitos oficiales de los funcionarios públicos incluyendo al Presidente de la República considero conveniente citar el mencionado decreto de 1814 ya que éste nos da una gran idea de que en esos tiempos ya era preocupante para la administración pública el control de los actos de los funcionarios públicos así como el castigo correspondiente en caso de delito, este ordenamiento en su artículo 59 decía:

"Los diputados se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les corresponde en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene este reglamen-

(29) Constitución Política de la Monarquía Española. Cadiz, Marzo 1812.

to, por los delitos de herejía y por los de apostasía y - por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, - concusión y dilapidación de los caudales públicos". Lo anterior cabe señalar que ya lo mencionamos también como antecedente del artículo 108.

En su artículo 194 dicho decreto decía: Los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia, y los demás, como se ha - dicho de los secretarios del Supremo Gobierno; pero los individuos del mismo Tribunal solamente se sujetarán al juicio de residencia, y en el tiempo de su comisión a los que se promuevan por los delitos determinados en el artículo - 59".

El artículo 196 determinaba las facultades del Supremo Tribunal de Justicia que eran las siguientes: Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del Intendente General de Ha - cienda, de sus ministros, fiscal y asesor, en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que - pertenecen al Tribunal de este nombre.

El Artículo 198 se refería a los fallos diciendo que el Supremo Tribunal deberá fallar en las sentencias o confirmarlas en los casos de deposición de los empleados - públicos sujetos a este Tribunal, podía también aprobar o

revocar las sentencias de muerte y destierro que hayan pronunciado tribunales subalternos exceptuando los que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.

El artículo 227 se refiere también a la competencia diciendo que también conocerá el tribunal de residencia de las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados anteriormente en el artículo 59 a los cuales se agrega por lo que toca a los individuos del supremo gobierno, la infracción del artículo 166.

El artículo 228 complementa el anterior diciendo: "En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo las promoverá de oficio, y que actuará todo lo conveniente para declarar si ha o no lugar para la formación de causa, en el primer caso mandará suspender al acusado y remitirá el expediente al tribunal de residencia quien previa esta declaración y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes. (30)

(30) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Apatzingan 1814. Artículos 109, 59, 194, 196, 198, 227, 228, Archivo de la Nación.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822

Considero también que este ordenamiento como antecedente es importante a saber:

En su artículo 28 determinaba: De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales (de la Junta Nacional instituyente) se intentara durante su comisión, toca el conocimiento el Tribunal Supremo de Justicia. En su artículo 79 decía que este mismo Tribunal juzgara las criminales de los secretarios del despacho y de estado, de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el jefe político más inmediato para remitirlo a este Tribunal, también determinaba este mismo artículo que igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo con arreglo al artículo 28 de este Reglamento y con suplicación al mismo Tribunal. (31)

Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Mayo de 1823

Como antecedente del artículo 109 Constitucional esta base únicamente nos dice que el cuerpo legislativo debe declarar si ha lugar a la formación de causa de ellos mismos o sean los diputados, los secretarios de estado o

(31) Reglamento Prov. Político del Imperio Mexicano. México 1822.
Artículo 28. Archivo de la Nación.

los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, este cuerpo legislativo deberá crear un tribunal compuesto de individuos de su seno para juzgar a los diputados de los congresos provinciales en los casos precisos que determinará una ley clara y bien meditada. (32)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824

Como antecedente del artículo 109 de nuestra Constitución este ordenamiento en su artículo 38 decía: "Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: de los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

En su artículo 43 hablaba sobre las acusaciones contra los senadores y diputados diciendo que no podrían ser acusados sino ante la cámara de éstos desde el momento de su elección hasta dos meses después de haber terminado su encargo. O sea que los diputados serán acusados ante la Cámara de Diputados y los Senadores ante su Cámara, la cámara correspondiente a su vez se erigiría en gran jurado para declarar si ha lugar o no a la formación de causa.

El artículo 44 hablaba sobre la forma de proceder

(32) Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. 16 de Mayo de 1823. Archivo de la Nación. Conf.

de cada cámara diciendo que si la cámara que haga de gran jurado declara por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes que ha lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

El artículo 137 determinaba las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia diciendo que estas son las siguientes: Conocer de las causas que se promuevan al Presidente y Vicepresidente de la República.

También conocerá de las causas contra los diputados y senadores, así como también la de los secretarios del despacho. (33)

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836

Este ordenamiento en su artículo 18 establecía que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador cometiese algún delito, el Congreso General determinará por pluralidad absoluta de votos si ha lugar a la formación de causa, en caso positivo seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia ante la cual también se seguirán las causas civiles en que sean demandados. Su artículo 47 determinaba que no se podría intentar causa criminal contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presiden

(33) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso Constituyente 1824. Artículos 38, 43, 44 y 137, Archivo de la Nación. Confrontar.

cia, contra los senadores desde el día de su elección hasta pasados dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado en el tiempo de su diputación y dos meses después.

En los delitos comunes después de ser hecha la declaración de formación de causa se pondrá al reo a disposición del tribunal correspondiente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará de la resolución de la otra cámara en caso de tratarse del Presidente de la República. Esta declaración suspende al acusado todos los derechos ciudadanos así como el cese inmediato de sus funciones.

Protegía este ordenamiento a los individuos de la Suprema Corte de Justicia diciendo que no podrían ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la segunda y tercera ley Constitucional.

El artículo 12 establecía las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia que eran: Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales promovidas contra alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador, contra el Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, así como también contra los Magistrados Su-

periores de los Departamentos. (34)

Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de Junio de 1840

Este proyecto de reforma se refería al funcionamiento de alguna de las cámaras ante los delitos de los altos funcionarios públicos que hemos venido mencionando, diciendo que podrían erigirse en gran jurado sin la intervención de la otra y declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Y determinaba que tocaba únicamente a la Cámara - de Diputados erigirse en gran jurado para resolver lo referente a los delitos de los altos funcionarios incluyendo a los miembros de la Corte Suprema y determinar si ha lugar o no a que se forme el jurado de sentencia, y a la forma-ción de la causa.

En caso positivo se suspenderá al acusado de sus derechos ciudadanos y de cualquier empleo o encargo que obtenga.

Respecto a los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren contra la ley expresa, singularmente si es Constitucional y por cohecho o soborno, y - en casos de delitos del orden común no podrán ser procesados sin la previa declaración del gran jurado de haber lugar a la formación de causa o la reunión del jurado de -

(34) Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Ciudad de México 1836. Artículos 18, 47, 12. Conf.

sentencia. Cada ministro será responsable del cumplimiento de leyes o decretos que deban tenerlo por su ministerio y de todos los actos que autorice con su firma. La Suprema Corte conocerá de todas las causas civiles y criminales que se promuevan contra el Presidente de la República, Diputados, Senadores, Consejeros, Secretarios del Despacho, exceptuándose las que por mandato expreso de esta Constitución estén sujetas expresamente al conocimiento del gran jurado de sentencia, también conocerá de las causas civiles y criminales comunes de los gobernadores, vocales de las juntas departamentales, ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos y asesores titulados de los que sean legos.

Por lo que se refiere a los individuos de la Suprema Corte, éstos tendrán como prerrogativas, que no puedan ser juzgados en sus causas civiles y criminales sino por el Tribunal que se designará adelante y precediendo en el segundo caso la declaración de que ha lugar a la formación de causa.

Un tribunal compuesto de letrados residentes en la capital y con las mismas características que se exigen a los ministros de la Corte de Justicia, conocerá de las causas civiles y criminales comunes de éstos y de las de los Contadores Mayores de Hacienda. (35)

(35) Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836. México 1840. Archivo de la Nación. Confrontar.

Primer Proyecto de Constitución de la República, fechado - en la Ciudad de México el 25 de Agosto de 1842

Este proyecto de Constitución sugería en su ar - tículo 84 que tocaba a la Cámara de Diputados eregirse en gran jurado para entender de los expedientes que por deli - tos de los altos funcionarios se formaran y también previa - mente conocer de los delitos de los funcionarios diplomáti - cos, los gobernadores de los departamentos y de los minis - tros del tribunal que ha de juzgar a la Corte de Justicia, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

También deberá nombrar a los individuos que habrá de juzgar a los individuos de la Corte de Justicia, esco - giéndolos entre los letrados que no ejerzan especie alguna de jurisdicción y que reunan las mismas cualidades de los ministros de la Suprema Corte.

Su artículo 85 acerca de la Cámara de Senadores - decía: "Toca a esta cámara eregirse en gran jurado para - entender de los expedientes formados con motivo de los de - litos comunes y oficiales de los diputados y para declarar si ha lugar o no a la formación de causa".

Este mismo artículo en su fracción segunda deter - minaba como prerrogativas de comunes de los diputados y - senadores:

No poder ser juzgados civil ni criminalmente, por ninguna especie de delito, desde el día de su elección has - ta dos meses después de haber terminado su encargo, sino -

por la Suprema Corte de Justicia.

La Corte de Justicia deberá conocer todas las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos a quienes el congreso o las cámaras declaren con lugar a la formación de causa en contra de ellos, sin esta declaración ningún funcionario podrá ser juzgado. (36)

Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 2 de Noviembre de 1842

Este Segundo Proyecto en su artículo 42 también nos habla de la no procesabilidad de los diputados y senadores desde el día de su elección hasta pasados dos meses de terminadas sus funciones sino por la Suprema Corte de Justicia y preveía en el último caso la declaración del gran jurado. También su artículo 73 declara que las cámaras indistintamente pueden erigirse en gran jurado para declarar si ha lugar a la formación de causa en contra de alguno de los miembros de la otra cámara. Su artículo 74 declaraba que únicamente la Cámara de Diputados puede erigirse en gran jurado para secretarios del despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia sobre delitos comunes y oficiales que cometan.

Su artículo 93 hablaba de la no procesabilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por delitos oficiales y comunes desde el día de su designa

(36) Primer Proyecto de Constitución de la República Mexicana. Ciudad de México 1842. Confrontar.

ción hasta seis meses después de haber cesado sus funciones. El artículo 94 declaraba que la Suprema Corte de Justicia será competente para conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra funcionarios públicos a quienes las cámaras declaren que ha lugar a la formación de causa, limitándose a imponer la pena. (37) Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de Junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año

Estas bases orgánicas en su artículo 76 como antecedente del tema que estamos tratando declaraba: "Que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra cualquiera de sus miembros, para declarar si ha lugar o no a la formación de causa". Su artículo 77 prevenía para los mismos fines que cualquiera de las cámaras podrá erigirse en gran jurado con respecto a los delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y los gobernadores de departamentos.

Sobre las facultades de la Corte Suprema de Justicia, el artículo 118 declaraba que podrá conocer en todas

(37) Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. Ciudad de México 1842. Artículos 42, 73, 74, 93. Confrontar.

las instancias de las causas criminales que se promuevan -
 contra funcionarios públicos a quienes el Congreso o las -
 cámaras declaren con lugar a la formación de causa y de -
 las civiles de los mismos. (38)

Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de
 la Reforma de 1847, fechado en la Ciudad de México el día
 5 de Abril del mismo año

Artículo 8o. del Proyecto. "Corresponde exclusi-
 vamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado,
 para declarar por simple mayoría de votos si ha lugar o no
 a la formación de causa contra los altos funcionarios a -
 quienes la Constitución o leyes les confieran fuero, en ca-
 so positivo, si el delito fuere común, pasara el expedien-
 te a la Suprema Corte de Justicia. (39)

Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congre-
 so Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexi-
 canos el 18 de Mayo de 1847

Tomando en cuenta el voto particular de Mariano -
 Otero el acta constitutiva en su artículo 12o. se constitu-
 yó con el mismo diciendo que corresponde únicamente a la -
 Cámara de Diputados constituirse en gran jurado para decla-
 rar si ha lugar o no a la formación de causa contra los al-
 tos funcionarios a quienes la Constitución o leyes les con-

(38) Bases Orgánicas de la República Mexicana. Junta Legislativa -
 1842-1843. Artículos 76, 77, 118.

(39) Voto de Mariano Otero al Acta Constitutiva de 1847. Archivo de
 la Nación. Conf.

cedan fuero, posteriormente el artículo 13 dice que en caso positivo el expediente se turnará a la Suprema Corte. (40) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, da do en Palacio Nacional de México el 15 de Mayo de 1856

Este estatuto respecto al Presidente de la República consignaba que no podría ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición a la independencia nacional y forma de gobierno establecido en la convocatoria, tampoco podrá ser acusado por delitos comunes sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

El artículo 98 declaraba con respecto a la Suprema Corte de Justicia que sus atribuciones eran las que la ley le asignaba, además las siguientes: Cuarta.- Conocer de las causas contra el Presidente, de los Gobernadores de los Estados y del Distrito y de los jefes políticos de los territorios previa autorización del Supremo Gobierno. (41) Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la Ciudad de México el 16 de Junio de 1856

Sexágésimo noveno párrafo del dictamen: Hasta hoy la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido

(40) Acta Constitutiva y de Reformas. 18 de Mayo de 1847. Archivo de la Nación. Conf.

(41) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Ciudad de México. 15 de Mayo 1856. Artículo 98. Conf.

ineficaz, imposible. De un lado la influencia de ellos, - fortificada tras de fórmulas dilatadas y embarazosas y de otro lado la dificultad nacida de complicar la suspensión del funcionario acusado, con la pena común y criminal, ha hecho que unas veces el jurado de acusación tema declarar la formación de causa y otras el de culpabilidad, o el de sentencia, se resistan a calificar el hecho, o a la aplicación de la pena. Si el juicio político no se contrae ex - clusivamente a los delitos de este género, sino que com - prende cualesquier otros, con tal que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales, tiene por lo - menos la ventaja de que su sentencia debe limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su encargo al funcio - nario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo - particular; y sometiéndolo a los tribunales ordinarios pa - ra el castigo de los delitos comunes en que haya incurri - do, o bien para la indemnización de los perjuicios que ha - ya causado. El juicio político es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuente - mente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, - que se puedan calificar y probar en su proceso con todas - sus formas, por omisiones o descuidos, por ineptitud o por otras causas negativas, ha perdido la confianza popular, - infunde recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos o guarda una conducta, o sigue una política in - compatible con la tranquilidad, con las instituciones o -

con el bien del país.

En todos estos eventos el juicio político resuelve las dificultades, porque reducido a un objeto solo, el de quitar el poder al responsable, una vez obtenido este objeto, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece.

Añádese a todo esto, que la sentencia, un estricto juicio político no infama, no irroga perjuicio, no causa un daño irreparable, sino es la destitución o la inhabilitación, para ejercer otro cargo, es decir una infamia, - un perjuicio o daño de orden político.

Artículo 122 del Proyecto

"Los tribunales ordinarios conocerán de las acusaciones que por delitos comunes se presenten contra los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos - de la Federación de nombramiento popular, excepto el Presidente de la República, ningún proceso comenzará sin que la parte agraviada haya obtenido previamente licencia del Congreso y en sus recesos, del consejo de gobierno. (42)

Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso Constituyente del 5 de Febrero de 1857

Este ordenamiento jurídico expresa que si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declara

(42) Dictamen y Proyecto de Constitución. México 1856. Archivo de la Nación.

ra a mayoría absoluta de votos si ha lugar a proceder o no contra el acusado, en caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. (43)

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865

El estatuto en cuestión sobre nuestro tema únicamente dice: "Los ministros son responsables, ante la ley y en la forma que ella determina por sus delitos comunes y oficiales. (44)

Reforma del Artículo 104 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de Noviembre de 1874

"Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, eregida en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero en caso positivo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes". (45)

(43) Constitución Política de la República Mexicana. 5 de Febrero de 1857.

(44) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. 1865. Archivo de la Nación. Conf.

(45) Reforma del Artículo 104 de la Constitución de 1857 del 13 de Noviembre de 1874.

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de 1916

El artículo 109 del proyecto dice que si el delito fuere común la Cámara de Diputados por mayoría de votos declarara si ha lugar a la formación de causa en contra del acusado. Si la declaración fuere negativa no habrá lugar a ningún otro procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso una vez que el funcionario en cuestión haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la cámara no prejuzga en absoluto los fundamentos de la acusación.

Pero en caso afirmativo el acusado queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo se le podrá acusar ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial. (46)

En seguida haremos una transcripción del artículo 109 Constitucional que rige en nuestros días:

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 procedi-

(46) Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Querétaro 1916. Archivo de la Nación. Conf.

miento 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 tratara de un delito oficial.

c) Artículo 110

Reforma del Artículo 103 de la Constitución - Política de la República Mexicana de 1857 del 13 de Noviembre de 1874

El artículo 103 Constitucional hasta antes de la reforma de 1874 se refería a la responsabilidad de los diputados al Congreso de la Unión, los cuales según este artículo eran responsables por los delitos que cometieran durante el tiempo de su encargo así como también por las faltas u omisiones durante este tiempo, lo mismo sucedía con los individuos de la Suprema Corte de Justicia. Respecto a los gobernadores de los estados lo eran igualmente por infracciones a la Constitución y leyes federales, lo mismo sucederá con el Presidente de la República; pero durante -

el tiempo de su encargo únicamente podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Con motivo de la reforma de 1874 este artículo 103 quedó en los términos siguientes: Realmente este artículo no sufrió mayor reforma ya que repitió lo de su antecesor en su primer párrafo ya que fue repetitivo. Respecto al fuero apuntó, que no gozan de fuero los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de su encargo o comisión pública, que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero, lo mismo sucede con los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho cargo o comisión. (47)

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de 1916

El artículo 110 del Proyecto decía que 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 disfruta de aquel fuero. Lo mismo su cederá respecto a los delitos comunes que cometan durante

(47) Reforma al Artículo 103 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de Noviembre de 1874.

el desempeño de dichos empleos. (48)

Veremos enseguida como reza el artículo 110 en la actualidad:

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.

d) Artículo 111

Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812

Este ordenamiento en su artículo 131 determinaba las facultades de las Cortes, así pues su vigésimaquinta facultad es la que habla de nuestro tema diciendo: Hacer

(48) Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, Querétaro 1916.

efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos".

El artículo 228 hablaba de la forma de hacer efectiva esta responsabilidad diciendo: "Para hacer efectiva esta responsabilidad es necesario que las cortes decreten que ha lugar a la formación de causa".

El artículo 229 decía que dado este decreto quedara suspendido del cargo el funcionario de que se trate y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal que la substanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

Su artículo 254 hacía responsables a los jueces por cualquier falla de observancia a las leyes.

En ese tiempo ya se previa como delitos de los encargados de impartir justicia el cohecho y el soborno ya que el artículo 255 previene que tales delitos producen acción popular contra quien los cometa.

Su artículo 261 hablaba de la competencia del supremo Tribunal de Justicia previendo que tocaba a éste conocer de las causas contra los secretarios de estado y del despacho, así como también de los juicios de residencia de todos los empleados públicos sujetos a ella por disposición de las leyes. (49)

(49) Constitución Política de la Monarquía Española. Cadiz 19 de marzo 1812. Artículos 131, 228, 229, 254 y 261. Biblioteca México.

Otro gran antecedente del artículo 111 de nuestra actual Carta Magna es el:

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan, Mich., el 22 de Octubre - de 1814

Este decreto Constitucional habla del proceso que se seguirá a los diputados en la parte que les corresponde de la administración pública, por este concepto se les someterá al juicio de residencia, tocando también sujetarse a este juicio a los funcionarios de las más altas esferas, para hacer efectiva esta responsabilidad primero se deberá tener el fallo del Congreso de que ha lugar a la formación de causa, dado este fallo el funcionario quedará suspendido de sus funciones y se remitirán los autos al Supremo - Tribunal de Justicia quien substanciará el caso con arreglo a las leyes.

Habla el artículo 226 sobre el término para concluir el juicio de residencia diciendo que éstos deberán concluir en un término de tres meses, y no concluyendo en este término se darán por absueltos a los acusados, en caso de admitir el recurso de suplicación se prolongará el juicio por un mes más. (50)

(50) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Apatzingan, Mich. 22 de Octubre 1814. Artículo 226. Biblioteca México. Conf.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822

Este reglamento nos habla sobre la responsabilidad de los encargados de impartir la justicia, así pues su artículo 62 decía que: "Cualquier mexicano puede acusar el Soborno, el Cohecho y el Prevaricato de los magistrados y jueces. Estos no podrán ser suspendidos de sus cargos sino por acusación legítimamente comprobada, ni separados de ellos, sino por sentencia que cause ejecutoria.

Decía en su artículo 64 que si al emperador se dise queja contra un magistrado, podrá formar expediente informativo y resultando fundamentado podrá suspenderle con dictamen del consejo de estado, remitiendo inmediatamente el proceso al Tribunal de Justicia para juzgarlo con arreglo a derecho. También habla este ordenamiento sobre la competencia de los tribunales de justicia diciendo que el Tribunal Supremo de Justicia juzgará a los secretarios del despacho y de estado.

También conocerá de la residencia de todo funcionario público que por decreto de las leyes esté sujeto a ella. (51)

Base Octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Mayo de 1823

Habla de que el senado debe juzgar a los indivi-

(51) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Ciudad de México 1822. Archivo de la Nación.

duos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a los secretarios de estado en los casos precisos que designara una ley clara y bien pensada. (52)

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824

En ese tiempo también se legisló sobre la competencia de ambas Cámaras (Diputados y Senadores) para conocer sobre las acusaciones a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, sobre los secretarios del despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos, ésto lo previó su artículo 38.

El artículo 39 se refería al procedimiento diciendo que la cámara de representantes se erigirá en gran jurado cuando el Presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones, lo mismo sucederá en caso de que la acusación sea contra el vicepresidente.

El artículo 137 de dicho ordenamiento se refería a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia diciendo que será competente para conocer de las causas que se promuevan contra el Presidente y vicepresidente, gobernadores de los estados, los secretarios del despacho. (53)

(52) Base Octava del Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana. México 1823. Archivo de la Nación. Conf.

(53) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824. Artículos 39 y 137. Archivo de la Nación. Conf.

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836

Este ordenamiento es de importancia como antecedente constitucional del tema que estamos tratando ya que en su época determinaba el procedimiento contra los miembros del supremo gobierno, diciendo que en caso de delito de alguno de sus miembros la acusación se hará ante el Congreso general, o sea la reunión de las dos cámaras, el cual a pluralidad absoluta de votos determinará si ha lugar a la formación de la causa en caso positivo el expediente pasará a la Suprema Corte de Justicia, aún en los casos del orden civil. En caso de tratarse del Presidente de la República o sus ministros, la acusación deberá presentarla la Cámara de Diputados ante la de Senadores con virtiéndose la primera en Cámara de acusación y la segunda en juzgadora quien impondrá como pena máxima la de destitución del empleo e inhabilitación para obtener otro, perpetua o temporalmente, en caso de que el acusado sea acreedor de pena mayor, el proceso pasará al tribunal respectivo para que obren según las leyes. (54)

Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de Agosto de 1842

Ratificando lo mencionado por las leyes constitu-

(54) Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Ciudad de México 1836. Archivo de la Nación.

cionales que acabamos de analizar este proyecto determina que corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para entender de los expedientes formados a raíz de las acusaciones contra los secretarios del despacho, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y la marcial o contadores de Hacienda. Nótese que en ese entonces los delitos cometidos por los militares eran juzgados por la Cámara de Diputados en la actualidad corresponde únicamente al Supremo Tribunal de Justicia Militar conocer de dichas infracciones o delitos del ámbito militar.

Este gran jurado era competente para conocer de los delitos de los enviados diplomáticos, los gobernadores de los departamentos, hoy estados, y ministros del tribunal que ha de juzgar la Corte de Justicia, para el efecto de declarar si ha lugar o no a la formación de causa.

El artículo 85 habla sobre las atribuciones de la Cámara de Senadores diciendo que toca a ésta exclusivamente (Frac. 11): "Eregirse en gran jurado para entender los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales de los diputados, únicamente para declarar si ha lugar o no a la formación de causa".

El artículo 86 previene sobre los casos en que ambas Cámaras se erigirán en gran jurado diciendo: "Para declarar si ha lugar o no a la formación de causa contra las acusaciones del Presidente de la República y cuando se exija responsabilidad a toda la Suprema Corte de Justicia o al Ministerio de Justicia".

El artículo 50 declara que en caso de que la declaración sea afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, se suspenderá al acusado de sus funciones y derechos de ciudadano.

Para finalizar, el artículo 36 declara sobre la prevaricación por cohecho o soborno, la cual produce acción popular contra los magistrados o jueces que la cometieron. El delito de prevaricato es una falta que únicamente los funcionarios públicos pueden cometer. (55)

Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de Junio de 1840

También como antecedente fundamental del artículo 111 Constitucional, consideramos que es conveniente mencionar ya que nos ilustra sobre las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia diciendo en su artículo 116 que deberá conocer de las causas contra ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos y asesores.

Como prerrogativas de la misma el artículo les confiere que sus miembros no puedan ser juzgados por sus delitos oficiales sino por el gran jurado de sentencia y previa la declaración de que ha lugar a que éste se forme, también nos habla en su artículo 160 de que todo funcionario estará sujeto al juicio de residencia. Su artículo 128 nos habla sobre la prevaricación por cohecho o soborno la

(55) Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. México 1842. Artículos 85, 86, 50, 36.

cual produce acción contra los funcionarios públicos que la cometieron. (56)

Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México, el día 26 de Agosto del mismo año

Este voto particular nos ilustra sobre nuestro tema diciéndonos que la Cámara de Diputados se erige en gran jurado para declarar sobre la formación de causa contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho y los ministros de la Suprema Corte de Justicia por lo que hace a la Cámara de Senadores toca a ésta erigirse en gran jurado para declarar en los delitos de los funcionarios mencionados anteriormente, si son o no reos de los delitos porque fueron declarados con lugar a la formación de causa. (57)

Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de Noviembre de 1842

Este proyecto nos habla sobre la actuación de las Cámaras con respecto a la otra en su artículo 73 diciendo que cada una puede erigirse en jurado para declarar si ha lugar o no a la formación de causa sobre las acusaciones -

(56) Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836. Ciudad de México 1840.

(57) Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842.

presentadas contra los individuos de la otra Cámara. Sobre el Presidente de la República determina el artículo 7.º que toca a la Cámara de Diputados erigirse en gran jurado para determinar si ha lugar o no a la formación de causa, los mismo sucederá con las acusaciones que se presenten - contra los secretarios del despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia, los gobernadores de los departamentos (estados), a éstos últimos por infracciones a la Constitución y leyes federales.

Sobre los ministros de la Suprema Corte de Justicia dice el artículo 93 que no pueden ser juzgados por los delitos oficiales o comunes de que sean acusados desde el día de su nombramiento hasta seis meses después de haber cesado en sus funciones. Lo mismo que el ordenamiento anterior toda prevaricación por cohecho o soborno y las infracciones a la Constitución producen acción popular contra los funcionarios públicos que la cometieren. (58)

Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa, establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de Diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos el día 12 de Junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año

Estas bases orgánicas determinaban conforme a su

(58) Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. México 1842. Artículos 73 y 93.

artículo 76 que cada una de las cámaras conocerán de las acusaciones contra sus individuos para el efecto de declarar si ha lugar o no a la formación de causa. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer para los mismos sobre las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de los departamentos. Con el mismo objeto las dos cámaras se reunirán y formarán jurado en las acusaciones contra el Presidente de la República. Lo mismo que lo anteriormente expuesto toda prevaricación por cohecho o soborno, produce acción popular contra cualquier funcionario público que la cometiera termina diciéndonos respecto a nuestro tema el presente título. (59)

Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la Ciudad de México el 5 de Abril del mismo año

En su trigésimotercer párrafo este voto del ilustre Licenciado Mariano Otero dice: "Aconsejo también la Reforma en el punto vital de la Responsabilidad".

Trigésimocuarto párrafo: "En él considero apreciar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del poder ejecutivo, declarando que es inviolable siempre que actuase por conducto de un ministro

(59) Bases Orgánicas de la Rep. Mexicana. 12 Junio 1843. Conf.

responsable y éste lo era por toda infracción de ley ya consistiera en actos de comisión o en una mera omisión:

"Respecto de la forma, según la Constitución Federal, cualquiera de las dos cámaras podría conocer de la acusación, según se necesitaban dos tercios del gran jurado para decidir sobre la formación del proceso y el negocio pasaba después a la Suprema Corte de Justicia. Este sistema decía - Mariano Otero ha hecho ilusoria la responsabilidad. A la Cámara de Diputados, como más exaltado en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración si ha lugar o no a la formación de causa; y para eso debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido a las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración. Al Senado que reunirá la justicia al amor a las instituciones, toca fallar sobre el hecho, pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes, se necesita en ellos menos dilatación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces; la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al poder judicial se deja la designación de la pena o todo el proceso en los delitos comunes. Todas estas reformas están contenidas en tres ar

tículos. Debo, por fin advertir a la cámara que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un juicio político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y dejar incapaces de otro empleo al Presidente y sus ministros por ineptitud y mala conducta, fundándome en dos razones. En primer lugar no creo que a estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior a la del último hombre, violando en ellos el principio de justicia natural, conforme al cual a nadie se le puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido éste con exactitud y prohibido como delito.

En segundo lugar, me parece que esa facultad arbitraria sería una arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo más, que separara del poder a los hombres, con honradez y sin ambición, y un germen de incesantes convulsiones. En una nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitémonos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos. (60)

Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de Mayo de 1847

Esta Acta Constitutiva tomó como referencia lo an

(60) Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva de 1847. Conf.

tes expuesto para finalmente quedar respecto de nuestro te
ma de la manera siguiente:

El artículo 12 de este ordenamiento determinó que corresponde a la Cámara de Diputados erigirse en gran ju
rado para determinar si ha lugar o no a la formación de cau-
sa en contra de los funcionarios públicos que gozan de fuero
ro.

A continuación el artículo 13 establece que en ca
so de que la Cámara de Diputados determine que ha lugar a
la formación de causa si el delito fuera de oficio, el se-
nado se erigirá en jurado de sentencia y se limitará a de-
clarar si el acusado es o no culpable en caso positivo la
Suprema Corte de Justicia determinará la pena, según lo -
prevenga la ley. (61)

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, da
do en el Palacio Nacional de México el 15 de Mayo de 1856

Determina este ordenamiento sobre las prerrogati-
vas del Presidente de la República en materia de delitos -
oficiales diciendo en su artículo 85 que no podrá ser pro-
cesado durante su presidencia por delitos comunes, sino -
por los de traición a la patria y forma de gobierno esta -
blecido, ni podrá ser acusado por delitos comunes sino hasta
ta pasado un año de haber dejado el cargo.

Mas adelante señala las funciones de la Suprema -

(61) Mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Queré-
taro 1916. Conf.

Corte de Justicia diciendo que toca a ésta conocer de las causas contra el Presidente de la República, de las de los gobernadores de los estados y jefes políticos de los territorios previa autorización del gobierno supremo. (62)

Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de Febrero de 1857

Nos habla sobre la forma en que el congreso participará en los juicios por delitos oficiales diciendo que el congreso participará como jurado de acusación y la corte como jurado de sentencia. (63)

El jurado de acusación tendrá únicamente como objeto declarar si ha lugar a la formación de causa por mayoría absoluta de votos si el acusado es declarado absuelto continuará en el ejercicio de su cargo, en caso contrario quedará inmediatamente retirado del mismo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia quien procederá a aplicar por mayoría de votos de sus miembros la pena que la ley designe. (64)

Estatuto Provisional del Gobierno Mexicano, dado en el palacio de Chapultepec el 10 de Abril de 1865

Este estatuto referente al artículo 111 Constitu-

(62) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

(63) Constitución Política de la República Mexicana de 5 de Febrero de 1857. Conf.

(64) Acta Constitutiva y de Reformas. 18 de Mayo de 1847. Conf.

cional únicamente nos dice que los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales. (65)

Constitución Política de la República Mexicana de 1857 del 13 de Noviembre de 1874

Esta Constitución también contempla la responsabilidad de los funcionarios públicos y respecto a quienes conocerán de dichos delitos señala que la Cámara de Diputados será jurado de acusación y la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia, lo mismo que el estatuto provisional, el gobierno mexicano señala que en caso de declarar que ha lugar a la formación de causa el acusado quedará a disposición de la Suprema Corte de Justicia y separado del cargo. (66)

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechados en la Ciudad de Querétaro el 10. de Diciembre de 1916

El artículo 111 del proyecto establece que de los delitos oficiales conocerá el Senado, pero éste no podrá abrir expediente sin la previa acusación de la Cámara de Diputados. En caso de que la declaración del Senado sea en sentido positivo el acusado quedará inmediatamente separado del puesto e inhabilitado para obtener otro por el

(65) Estatuto Provisional del Gobierno Mexicano. Chapultepec 1857. Conf.

(66) Constitución Política de la República Mexicana 1857. Conf.

término que determine la ley. Cuando a la falta venga aprejada la comisión de un delito el reo quedará a disposi -
ción de la autoridad correspondiente para la aplicación de
la pena que determine la ley.

Sugiere este proyecto que debe haber acción popu -
lar para acusar o denunciar los delitos de los altos fun -
cionarios ante la Cámara de Diputados y cuando ésta deter -
mine que ha lugar a acusar ante la Cámara de Senadores se
nombrará una comisión para tal efecto.

A continuación veremos como reza el artículo 111
Constitucional en vigor:

Artículo 111.- "De los delitos oficiales conoce
rá 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 declara -
se 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 declara -
ción e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que de
termine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena
en la ley, el acusado quedará a disposición de las autori -
dades 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 ca

so, 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 hay 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 aún 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 queda

rá privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido y se procederá a nueva designación.

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

e) Artículo 112

Adiciones al Proyecto sobre Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, presentadas por Francisco Zarco ante el Congreso Constituyente el 29 de Diciembre de 1856

"Pronunciada una sentencia en causa de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto".

La Constitución Política de 1857 adoptó lo anterior y en la actualidad el artículo 112 de nuestra Carta Magna reza lo mismo, o sea que Francisco Zarco fue el constituyente que sugirió dicho texto que rige en la actualidad. También en el mensaje y proyecto de Venustiano Carranza se adoptó, dicho proyecto fue fechado en la Ciudad de Querétaro el día 10. de diciembre de 1916. (67)

(67) Constitución Política de la República Mexicana. Congreso Constituyente 1857. Conf.

El artículo 112 de la Constitución en vigor reza así:

"Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto".

f) Artículo 113

Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México, el 29 de Diciembre de 1836

Estas leyes constitucionales como antecedente de nuestro artículo 113 establecían que en los delitos del orden común no se podrá intentar acusación contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta pasado un año de haber entregado su cargo. Contra de los senadores desde su elección (nótese que no dice en el momento de tomar posesión si no "Su elección") hasta pasados dos meses de haber dejado el cargo, este mismo término para los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del despacho y consejeros y gobernadores de los departamentos (estados). En el caso de los diputados desde el tiempo de su diputación y dos meses después. (68)

(68) Leyes Constitucionales de la República Mexicana. Ciudad de México 1836. Conf.

Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836
 fechado en la Ciudad de México el 30 de Junio de 1840

Este proyecto mencionó como prerrogativas de los diputados no poder ser juzgados civil ni criminalmente desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, por la Corte previa declaración de haber lugar a la formación de causa.

Del Presidente de la República dice que no podrá ser procesado ni durante su encargo y un año después, previa declaración del Congreso que ha lugar a la formación de causa. (69)

Primer Proyecto de Constitución de la República Mexicana.
 Ciudad de México, 25 de Agosto de 1842

Este proyecto sobre las prerrogativas de no procesabilidad decía que los diputados no podrán ser procesados ni civil ni criminalmente desde el día de su elección hasta dos meses después de dejar el cargo. El Presidente de la República no podría serlo durante su presidencia ni un año después. (70) Esto lo estableció el artículo 89 y 97 - del Proyecto.

(69) Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836. Conf.

(70) Primer Proyecto de Constitución de la República Mexicana. 25 de Agosto de 1842. Conf.

Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842⁷

Constituyente de 1842

Este voto de la minoría vino a adherirse a lo mencionado anteriormente por el Primer Proyecto de Constitución de la República Mexicana respecto a los senadores y diputados así como también del Presidente de la República, además concedía el mismo término de dos meses para los ministros de la Suprema Corte de Justicia previa declaración del gran jurado por los delitos comunes y de seis meses según el artículo 70 de dicho voto para los delitos oficiales de los mismos. (71)

Segundo Proyecto de Constitución de 2 de Noviembre de 1842

Lo mismo que los anteriores ordenamientos y proyectos éste determinaba en su artículo 42 el mismo término para la no procesabilidad de los diputados, al presidente se le sostenía el término de un año. Para los ministros de la Corte el mismo término de dos meses para los delitos comunes y seis meses para los oficiales previa en el segundo caso la declaración del gran jurado. (72)

(71) Voto de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842. 26 de Agosto del mismo año. Conf.

(72) Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. 2 de Noviembre de 1842. Conf.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, Honorable Junta Legislativa, 12 de Junio de 1843

Estas bases orgánicas continuaron la tradición al manifestar en su artículo 74 que los diputados no podrían ser juzgados por causas civiles y criminales durante su encargo y dos meses después. El artículo 90 confirma que el presidente no podrá tampoco ser juzgado durante su encargo por delitos comunes sino hasta pasado un año del mismo, durante su mandato sólo podrá ser juzgado por traición con - tra la independencia nacional y forma de gobierno establecido. (73)

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después. (74) Esto se tomó como postulado y quedó plasmado tal como lo sugirió el - Constituyente Castañeda en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fechado en la Ciudad de Querétaro el - 10. de diciembre de 1916 en su artículo 113.

De ahí que el texto actual del artículo 113 Constitucional reza de la siguiente manera:

"La responsabilidad por delitos o faltas oficia - les, sólo podrá exigirse durante el período en que el fun-

(73) Bases Orgánicas de la República Mexicana. 12 de Junio de 1843. Conf.

(74) Adición al Proyecto sobre Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, presentado por Marcelino Castañeda ante el Congre - so Constituyente el 29 de Diciembre de 1856. Conf.

cionario ejerza su cargo y un año después". (75)

h) Artículo 114

Reza el artículo 114 Constitucional en vigor:

"En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público". (76)

Como antecedente mas remoto podemos señalar las Adiciones al Proyecto sobre Responsabilidades de los Funcionarios Públicos presentadas por Francisco Zarco ante el Congreso Constituyente de 29 de diciembre de 1856, dicho proyecto en lo que se refiere a nuestro tema así lo tenía contemplado y con las mismas palabras, las cuales fueron adoptadas por la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 (77) así como el de 1917.

(75) Artículo 113 de la Constitución Política de la República Mexicana en vigor. Conf.

(76) Artículo 114 de la Constitución en vigor. Conf.

(77) Confronta.

CAPITULO III

3.1 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940

Este ordenamiento consideró altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los secretarios del despacho y al Procurador General de la República, habiendo incluido indebidamente en su artículo segundo a los jefes de departamento autónomo, sin que a estos funcionarios los mencione el artículo 108 Constitucional, por este hecho considero que la ley antes mencionada incurrió en un notorio vicio de inconstitucionalidad, ya que fuera de los altos funcionarios de la Federación a que se refiere el mencionado artículo 108 Constitucional ningún otro funcionario debe ser reputado con la mencionada calidad.

La ley de responsabilidades de 1940 en su artículo 13, pretende tipificar como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación a diversas situaciones generales que de ninguna manera cumplen con los requisitos de tipicidad que se originan en el párrafo tercero del artículo 14 Constitucional. Los llamados delitos suscepti -

bles de imputarse a los referidos altos funcionarios federales eran los que mencionaba el artículo 13 de la ley que se comenta, precepto que los consideraba de la siguiente manera: El ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de Gobierno Republicano, representativo federal; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación a las garantías individuales de violación a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave, en los términos anteriores.

Independientemente de que la presentación de tales delitos no configuraba hechos específicos de que pudieran ser responsables los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, representativo y federal y a la libertad del sufragio podían considerarse como meras impugnaciones de carácter ideológico y no delictivo a las mencionadas formas de gobierno.

Esto aunado a la vaguedad en la demarcación de los delitos atribuibles a los altos funcionarios federales, se reitera porque las fracciones VI y VII del artículo 13 de dicha ley consideraron con ese carácter cualesquiera infracciones a la Constitución o a las leyes federales y a las omisiones de carácter grave en el supuesto de que causaran graves perjuicios a la Federación, a algún es

tado o motivaren algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.

La técnica legislativa en materia penal impone la obligación de expresar, en las leyes sustantivas, el tipo delictivo de que se trate con toda precisión, señalando todos y cada uno de los elementos que lo integran. Se considera que los delitos susceptibles de atribuirse a los altos funcionarios de la Federación señalados en el artículo 13 de la ley que se comenta carecieron de tipicidad y el mencionado precepto se considera a su vez violatorio de la disposición constitucional del artículo 14, tercer párrafo. A mayor abundamiento dada su vaguedad y su alcance difuso era poco posible que en la realidad cualquier alto funcionario federal asumiese alguna conducta que tradujese los resultados previstos desdibujadamente en dicho artículo 13, por lo que respecto a ellos la ley que comentamos era impráctica y nunca pudo aplicarse en la realidad. (78)

El principio de igualdad aristotélica reza:

"Tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales".

Este principio se resquebrajó con la ley de responsabilidades de 1940 en virtud de que trató desigualmente a los iguales, como funcionarios públicos en lo que a delitos y penas corresponde por la sola circunstancia de

(78) Ignacio Burgoa O. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Confronta. Página 170.

su jerarquía. En aras de esta igualdad aristotélica "todos los funcionarios públicos" sin distinción de categorías ni actividades deben ser penalmente responsables por los delitos federales y del orden común que perpetren. Respecto de los funcionarios distintos a los altos de la Federación que mencionaba el artículo 2o. de la ley en cuestión y el artículo 108 Constitucional, tal ordenamiento secundario, en su artículo 18, consagraba infinidad de figuras delictivas, muchas de las cuales coincidían en su tipicidad con los delitos del orden común.

Los hechos a que hacía referencia el citado artículo 18 no podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación, de cuya circunstancia se derivó la desigualdad de dicha ley, misma que se acentuó por el hecho de que para una y otra categoría de funcionario público la penalidad era diferente, es decir severa para los que no tenían la suerte de ser secretarios del despacho, ministro de la Suprema Corte de Justicia, Procurador de la República, diputado o senador al Congreso de la Unión, y sumamente leve para quienes ostentaban esta investidura.

De conformidad al artículo 11 Constitucional, de los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos (distintos de los altos) debe conocer un jurado popular (párrafo quinto).

Atendiendo a la coincidencia entre diversos delitos oficiales y los del orden común en que incurrió el artículo 18 de la ley de 1940, sus autores eran sometidos al

veredicto de dicho jurado no obstante que hubiesen cometido un delito del orden común disfrazado legalmente como oficial y ya sabemos que en la mayoría de los casos el funcionario o empleado público responsable era declarado "inocente" no obstante haber quedado plenamente comprobados el "corpus delicti" y su responsabilidad penal.

Fácilmente se advierte la ambivalencia a que nos referimos entre delito oficial y delito común por lo que a los altos funcionarios respecta, auspiciaba su impunidad, situación que se vino a remediar con la ley de responsabilidades de 1979 que a continuación comentaremos.

3.2 ANALISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION; DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979

3.2.1 EXPOSICION DE MOTIVOS

Primeramente haremos referencia al oficio que el C. Profr. Enrique Olivares Santana, Secretario de Gobernación de ese entonces, envió a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados el día 13 de noviembre de 1979 que a la letra dice: "Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente les envío INICIATIVA de Ley de Responsabilida-

des de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal".

"Reitero a Uds. las seguridades de mi consideración distinguida".

"Sufragio Efectivo No Reelección".

Considero que es de vital importancia citar estos considerandos ya que lo que a continuación escribiré se refiere a la importancia que reviste el antecedente más próximo a nuestra actual legislación, la cual en gran parte se fundamenta en los preceptos de su antecesora, que a su vez se apoya en todos y cada uno de los antecedentes citados en el primer capítulo de este trabajo.

En su exposición de motivos el ejecutivo federal hacía las siguientes consideraciones:

"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 con el compromiso, derivado de su responsabilidad".

"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; estableció las reglas substanciales y las etapas del procedimiento y, en el ar -

título 111, facultó al Congreso de la Unión para expedir a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad 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; pero conservan su valor ciertas ideas expresadas en su exposición de motivos y de las que a continuación hacemos referencia:

"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 de 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".

Menciona también el ejecutivo en la citación de la exposición de motivos de la ley de 1940 que: El estado se debe comprometer con 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 sus mas bajos apetitos, aún cuando el pueblo con su mas amplio sentido de observación sancione con desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o atentan contra la vida

o la libertad o la riqueza de las personas, etc. Esa sanción popular por mas 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 impune, además de constituirse en pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de una 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, si no como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota. (79)

Adecuado al momento inicial de su vigencia dice el ejecutivo; este cuerpo normativo no responde a los reclamos actuales de la justicia. Razón por la cual para sancionar las faltas y los delitos oficiales que prevee nuestra Carta Magna, presentó a ese cuerpo legislativo la presente iniciativa de ley cuyos avances menciono a continuación:

Dice el ejecutivo que es principio general del derecho, el que la ley otorgue un mismo tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Debemos considerar que to

(79) Exposición de Motivos de la Ley de 1940. Conf.

dos los funcionarios y empleados públicos son servidores - del pueblo de México. Desde los depositarios de los poderes de la unión hasta el mas modesto empleado de oficina - pública deben ser reclamados por la justicia cuando come - tan un ilícito. La igualdad ante la ley debe ser un impe - rativo para la aplicación de la justicia.

Por esto desaparece en la tipificación el distin - go establecido por la actual ley 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 en un - mismo rubro a todos los sujetos responsables.

En lo que respecta a los delitos oficiales se pre - cisa su tipificación. Se definen como los actos u omisio - nes de los funcionarios o empleados referidos, los cometi - dos durante su encargo 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 u otra ley, - pues en tal caso serán considerados delitos comunes y suje - tos al ordenamiento correspondiente, así como a los tribu - nales penales competentes.

En este aspecto la iniciativa puntualiza la res - ponsabilidad 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 Ge

neral de la República, por los delitos comunes, los delitos oficiales, las faltas u omisiones que cometieren en su encargo o en el ejercicio del mismo.

El fuero constitucional, recibe tal nombre, en cuanto su destinatario tiene inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo mas no es forma alguna de impunidad.

Constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados previa autorización de la cámara correspondiente.

Bajo esta perspectiva, la presente iniciativa señala cuales funcionarios gozan de fuero, así como el término de su ejercicio.

Naturalmente la consecuencia del delito debe ser la misma en uno y otro caso. Llegados a este punto del examen del sistema establecido por los preceptos constitucionales, es de ponerse de relieve que tratándose de funcionarios con fuero la sanción consiste en la 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 11 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 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 o 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 el 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.

En el caso 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 las leyes comunes.

Para efectos de técnica legislativa se reordenan disposiciones antes dispersas. Se mantiene la materia concerniente al enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos y la referencia a la remoción, por mala conducta de los funcionarios judiciales;

Después de los debates en lo general y particular de la iniciativa correspondiente en la Cámara de Diputados, el ejecutivo decretó el 31 de diciembre de 1979 la nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual entró en vigor un día después y de la misma haremos a continuación un análisis de sus principales títulos.

3.2.2 LOS DELITOS Y FALTAS OFICIALES DE LOS AL -
TOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE LOS -
GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y DE LOS DIPU-
TADOS DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

Esta ley determina en su artículo 3o. como delitos oficiales los actos u omisiones de los funciona - rios de la Federación o empleados del Distrito Federal que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho. Considero que esta ley comete un grave error al calificar como delitos en general a los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el - buen despacho ya que no es lo mismo una falta administrativa que un delito, como tampoco es lo mismo traspapelar un documento que disponer de una cantidad destinada a un ser - vicio público en beneficio propio y al final ambas accio - nes redundan en contra del interés público y el buen despacho.

Menciona en su artículo 3o. que delitos son los - que perjudican el buen despacho y los intereses públicos - pero mas adelante en su artículo 4o. únicamente nos dice: "Que serán faltas oficiales las que afecten de manera leve el buen despacho y los intereses públicos"(80) y no señala que actos u omisiones constituirán estas faltas. Esta - apreciación la hago porque considero que una falta administrativa

(80) Ley de Responsabilidades de 1979, Artículo 4o.

trativa por acción u omisión afecta determinadamente a los intereses públicos y al buen despacho, no los afecta poquito o mucho, simplemente los afecta, por esta razón considero la deficiencia antes mencionada.

La ley en cuestión en su artículo 8o. determina con respecto a los altos funcionarios que gozan de fuero, que no lo gozarán por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el tiempo en que gocen de fuero, lo mismo ocurrirá con los delitos comunes que cometan con ese motivo.

Aquí podemos ver como la misma ley está abriendo la posibilidad para que los funcionarios abandonen sus cargos, específicamente tratándose de los de elección popular. Un representante popular es electo para eso, para representar a sus electores permanentemente como lo prometen en campaña y se presta a juego el aceptar un cargo, empleo o comisión temporalmente y cuando las condiciones políticas del mismo no sean favorables regresar al escaño, por esta razón consideramos incaptable tal consideración; por fortuna esta ley se encuentra derogada,

Respecto a los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, la ley de responsabilidades de 1979, señala que únicamente serán responsables por violación a la Constitución y leyes federales y por los delitos y faltas tipificadas en la misma (Artículo 2o.).

Claro que dejando a salvo la jurisdicción de las legislaturas locales, la determinación de las causas a seguir por delitos comunes locales cometidos por estos funcionarios.

Considero que la personalidad de ambos es importantísima en el contexto nacional, se que la soberanía de los estados es intocable, pero esta ley no debió dejar al libre albedrío de las legislaturas locales el enjuiciar los delitos comunes de los funcionarios de las entidades, considero que esta ley debió prever por lo menos la formación de una comisión de diputados federales de la entidad de que se trate para supervisar la aplicación correcta de las leyes.

Tanto en la ley en vigor como en las anteriores dicho tema no se ha tratado, razón por la cual me pregunto: ¿Cuántos funcionarios locales han cometido infinidad de delitos comunes durante su cargo y nunca se ha sabido por ejemplo que un gobernador haya sido encarcelado por tal motivo?

Este es amo y señor de su entidad y únicamente por causas políticas lo han destituido previa desaparición de poderes o bien pidiendo un permiso por "motivos de salud" quedando impunes los delitos cometidos en sus carreras. Esta falla la fundamento aún mas cuando pregunto, qué se hace en un caso de éstos en los estados que no cuentan con una ley de responsabilidades como son los casos de los estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Cam-

peche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, - Morelos, Nuevo León, Querétaro, en las cuales ni siquiera nos imaginamos como preveen la comisión de delitos oficiales o los castigan o bien imaginémonos como resuelven sus problemas, estados como Chiapas cuya ley de responsabilidades data de 1903, en el mismo caso se encuentran los siguientes: Durango 1976, Guerrero 1953, Jalisco 1922, México 1955, Michoacán 1941, Nayarit 1935, Oaxaca 1975, San Luis Potosí 1926, Sinaloa 1975, Sonora 1949, Tabasco 1952, Tamaulipas 1932, Tlaxcala 1928, Veracruz 1920, Yucatán 1937 y Zacatecas 1955. (81)

No dudamos que estas leyes hayan tenido reformas pero consideramos que es necesario un cambio radical que comience con el nombre y se adapte a los requerimientos de los tiempos actuales.

3.2.3 DE LOS DEMAS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL

Previene el artículo 10 de la ley de 1979 que las faltas oficiales de los funcionarios que no gocen de fuero así como también de los empleados sin esta prerrogativa se sancionarán con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación para obtener otro cargo hasta por un año. La re-

(81) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edición 1982, pp. 558, 559, 560. Conf.

paración del daño también está prevista por este artículo quedando a salvo los intereses de los particulares o de la Federación para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario en cuestión o empleado.

Tal como lo hemos estudiado en el capítulo correspondiente a los antecedentes constitucionales, el artículo 11 previene que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos.

Previene el artículo 16 y lo consideramos un acuerdo de esta ley que los funcionarios que no gocen de fuero y que durante su encargo o con motivo de éste cometan delitos comunes serán juzgados por los tribunales competentes, debiéndose incoar el procedimiento conforme lo previenen las leyes penales aplicables al caso. El artículo 17 determina que salvo los funcionarios que gocen de fuero los delitos y faltas oficiales serán juzgados por jurados populares. Considero que nos encontramos ante una grave deficiencia, ya que el artículo 71 de esta ley previene que el jurado popular de responsabilidades será integrado por un profesional perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, nótese que no determina cuáles son las profesiones liberales o qué se entiende por éstas, y continúa diciendo que además de los anteriores intervendrán en su integración un profesor, un obrero, un campesino, un agricultor, industrial o comerciante; yo me pregunto que saben de la substanciación de un proceso estas per-

sonas, aquí se le quiso dar a la ley un toque democrático, pero lo consideramos una falla proveniente de la misma Constitución ya que su artículo 20 frac. VI así lo previene.

3.2.4 DEL PROCEDIMIENTO EN DELITOS Y FALTAS OFICIALES EN LA LEY DE 1979

Este inciso se refiere a los funcionarios que no gocen de fuero y nos cuestiona acerca del procedimiento que debe seguirse contra éstos por delitos y faltas oficiales recordando que los primeros son aquellos actos u omisiones del servidor público que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el buen despacho y los segundos son aquellos actos u omisiones que afecten de manera leve a ambos.

El artículo 63 de la ley de 1979 prevenía que en los delitos y faltas oficiales imputables a los empleados de la Federación que no gocen de fuero, el procedimiento se incoará en la forma que determinen las leyes penales.

Esto quiere decir que posteriormente a la averiguación previa o sea una vez que se hizo la consignación ante el juez correspondiente, éste decreta que por falta de elementos no ha lugar a la sujeción a proceso del funcionario o empleado acusado, comunicará su resolución a la autoridad de quien dependa su nombramiento para que aquel continúe en el ejercicio de sus funciones o en desempeño de su encargo, en caso contrario le transcribirá el auto -

de sujeción a proceso para que el funcionario continúe separado de sus funciones y a disposición del juzgado hasta la legal terminación del proceso.

Terminado el proceso, es decir, una vez que el Ministerio Público formule sus conclusiones, así como también el acusado y su defensor el juez debería remitir el expediente en su caso al jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, sobre la formación del mismo hablaremos adelante.

El artículo 66 de esta ley prevee que desde que el funcionario acusado sea separado de su cargo se le deberá cubrir sus emolumentos hasta en un 50% hasta que no sea dictada la sentencia a cargo del jurado de responsabilidad, preveía el artículo 67 que en caso de que la sentencia fuera absolutoria el empleado público deberá ser reinstalado en su empleo, cargo o comisión y tendrá derecho a los emolumentos que se le hubiera dejado de pagar, si la sentencia fuera condenatoria conforme al artículo 10 de esta ley, el funcionario quedará separado del cargo e inhabilitado por un término no menor de cinco y no mayor de diez años para obtener otro, tratándose de delitos oficiales y en lo que se refiere a faltas oficiales se sancionará al acusado con la suspensión del cargo por un término no menor de un mes y no mayor de seis o inhabilitado hasta por un año para obtener otro cargo.

El jurado de responsabilidades por delitos y faltas oficiales preveía el artículo 69 serían competentes pa

ra juzgar por este motivo a los funcionarios y empleados - que no gozaran de fuero, también debe entenderse por éstos a los jurados populares que deberán ser formados uno por cada uno de los Juzgados de Distrito y deberán estar formados, preveía el artículo 71 de esta ley por:

1. Un representante de los empleados públicos de la Federación o del Distrito Federal en su caso;
2. Un representante de la prensa;
3. Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público;
4. Un profesor;
5. Un obrero;
6. Un campesino;
7. Un agricultor, industrial o comerciante.

Estos deberían de ser mexicanos por nacimiento, - en pleno goce de sus derechos, saber leer y escribir y ser vecino del lugar donde radique el juzgado de Distrito correspondiente. El artículo 83 determinaba que el veredicto del jurado en los casos de su competencia será inatacable.

3.2.5 DEL PROCEDIMIENTO EN LOS DELITOS DEL ORDEN COMUN EN ESTA LEY (1979)

Sobre el procedimiento por delitos del orden común en contra de funcionario o empleados que no go -

cen de fuero se estará a lo previsto por las leyes penales correspondientes, sin mayor trámite. Por lo que se refiere a los funcionarios que gozan de éste, la ley del 1979 ordenaba un procedimiento especial que a continuación describiremos de manera somera ya que acerca de este punto hemos escrito con anterioridad, únicamente trataremos de adecuar lo antes mencionado a lo que nos indica el punto en cuestión.

El artículo 22 de esta ley preveía que toda acusación que se reciba en la Cámara de Diputados sin importar su procedencia, relacionada a los delitos comunes de algún funcionario con fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la comisión instructora, si ésta fuera notoriamente improcedente, dará cuenta de la misma a la Cámara para que resuelva si se desecha o se continúa, sin perjuicio de reanudarla posteriormente si aparecieran motivos que la justifiquen.

Las secciones instructoras tendrán la facultad de hacer comparecer al acusador y al acusado, para examinarlos con respecto a la misma acusación. Posteriormente las secciones instructoras manifestarán si el hecho atribuido al funcionario está o no calificado como delito y si existen a juicio de las mismas secciones, elementos para que haya lugar a la formación de la causa, así como también si éste debido a sus funciones goza o no de fuero.

Una vez conocido el dictamen de la Comisión instructora, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que

debe erigirse en gran jurado al siguiente día haciéndolo - saber al acusado y el acusador si lo hubiere. Aquí en este punto la misma ley se contradice, ya que primero menciona el hecho de que todo escrito que se reciba, deberá ser turnado a la Comisión instructora, consideramos que la Cámara de Diputados no puede actuar por motu proprio en este caso a menos que dicha acusación la haga alguna de las comisiones fiscalizadoras como resultado de una investigación de rutina o revisión.

Continúa diciendo la ley de 1979 que una vez hecha la declaración del presidente, la Cámara de Diputados se erigirá en gran jurado, iniciando los trabajos con la lectura del expediente posteriormente se oirá al acusador y acusado y así como a sus defensores, retirados éstos, se procederá a la votación del dictamen para cuya validez se requerirá de la mayoría absoluta.

Aquí podemos apreciar otra deficiencia ya que jamás podrá haber en la Cámara de Diputados a partir de la pluralidad de partidos y la existencia de diputados uninominales que corresponden a las minorías o partidos de oposición una mayoría absoluta sobre cualquier punto que se trate en la Cámara de Diputados ya que éstos siempre estarán en contra de lo que la mayoría Priista vote, como se ha visto, esto únicamente con el propósito de llevar la contra, pero debemos de tomar en cuenta que esta ley ya está derogada, mas adelante analizaremos lo que nos dice a este respecto la legislación en vigor.

Continúa diciendo esta ley en su artículo 30 que si la declaración con respecto a la formación de causa es en sentido positivo, el funcionario en cuestión será separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales, - si es en sentido 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. (82)

3.3 EVALUACION GENERAL DE LA LEY DE 1979

El desigual trato normativo que la ley de 1940 establecía entre los altos funcionarios de la Federación y - funcionario federales que no tienen esta calidad en cuanto a los delitos oficiales, quedó eliminado en el nuevo ordenamiento que sobre la materia fue publicado en el Diario - Oficial de 4 de agosto de 1980.

Conforme a esta legislación, los funcionarios públicos de ambas categorías pueden ser responsables de los delitos oficiales que se mencionan en su artículo 3.

El señalamiento de los mismos es semejante al que

(82) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la - Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Art. 15. Conf.

se contenía en el artículo 13 de la ley anterior, por lo que las consideraciones que en torno a este precepto hemos formulado las hacemos extensivas al invocado artículo 3 en de repeticiones.

Un aspecto muy importante en la ley de responsabilidades es la que concierne a la escisión entre los delitos oficiales y los del orden común que cualesquiera de los funcionarios públicos pudieran perpetrar.

Así en la fracción VIII de su artículo 3 dicha ley disponía que tienen carácter de delito oficial los actos u omisiones que un funcionario cometa o incurra con motivo de su encargo o en desempeño del mismo: "siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes".

Esta prevención eliminó la ambivalencia en que incurría el artículo 3 de la ley de 1940, al repetir como delitos oficiales varios de los que se encuentran tipificados como delitos comunes dentro de la legislación penal. En consecuencia conforme a este ordenamiento tanto los altos funcionarios de la Federación como los funcionarios federales que no tengan este carácter son igualmente responsables de los delitos oficiales y de los delitos comunes que puedan cometer en ejercicio de su actividad pública o fuera de ésta.

La exclusión del cuadro de delitos oficiales de los que deben estimarse como comunes y por lo que atañe a los funcionarios públicos que no tienen categoría de altos

funcionarios públicos de la Federación, ha segregado la - competencia del jurado popular y substituido la ingerencia de éste por la de los jueces de derecho. Dicho de otra ma - nera en la ley de responsabilidades de 1979 todo delito - que cometa un funcionario público federal que no sea alto en el ejercicio de su cargo o con motivo de él y que no en - cadre dentro del señalamiento establecido en el artículo 3 deberá consignarse a un juez del orden penal, lo que in - discutiblemente eliminaba la impunidad que se derivaba de la actuación del mencionado cuerpo popular.

En lo referente a los aspectos procedimentales - tratándose de altos funcionarios de la Federación, la le - gislación en cuestión, no hacía sino reiterar las disposi - ciones constitucionales que ya se han estudiado; y por lo que atañe a los funcionarios públicos que no tienen dicha categoría, se siguen en términos generales los lineamien - tos de la ley de 1940.

En resumen considero que la legislación de 1979 - sobre la de 1940 representa una indiscutible ventaja al su - primir la desigualdad con que se trataba a las dos clases de funcionarios públicos a que nos hemos referido, al con - siderar como delitos comunes los que suelen perpetrar di - chos funcionarios frecuentemente y al excluir respecto de los no altos el jurado popular, el cual al absolver en la mayoría de los casos al procesado convicto, abrían las - puertas de la impunidad y por lo tanto de la corrupción. (83)

(83) Ley de Responsabilidades de 1979. Art. 70. Conf.

3.4 ANALISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN VIGOR, PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1982

El artículo 114 Constitucional dispone que tratándose de demandas del orden civil: "no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. Esta declaración comprende a todos los funcionarios federales incluyendo al Presidente de la República". (84)

Respecto a los daños y perjuicios que un funcionario pueda causar a los particulares en el ejercicio de sus funciones, el estado asume responsabilidad subsidiaria conforme a lo prescrito en el artículo 1928 del Código Civil Federal.

Esta responsabilidad surge como obligación estatal de resarcir la damnificación, siempre que el funcionario público que hubiese originado con su conducta los daños, no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para hacer frente a dicha responsabilidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el particular damnificado moral y económicamente, por actos ilegales o ilícitos de un funcionario público, tiene el derecho de demandar a éste en lo personal, al pago de la indemnización respectiva ante el juez competente

(84) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.
Conf.

del ramo civil, antes de estar legitimado para ejercitar la acción indemnizatoria en contra del estado.

En el proceso civil que se entable contra el funcionario público, éste responde con sus propios bienes y solamente cuando no los tenga o su valor resulte insuficiente para garantizar y pagar la indemnización, el estado asume la responsabilidad correspondiente, misma que es totalmente independiente de la responsabilidad penal de aquél.

3.4.1 OBJETO

En su artículo 10. determina que esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto Constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
2. Las obligaciones en el servicio público;
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante el juicio político;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
5. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero; y

6. El registro patrimonial de los servidores públicos.

3.4.2 SUJETOS

Respecto a los sujetos la actual legislación determina que serán los servidores públicos mencionados en el párrafo 1o. y 3o. del artículo 108 Constitucional ya sean estos los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el Procurador General de la República, así como el Presidente de la República y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Considero que esta ley en sus consideraciones relacionadas a este punto, no menciona a todos los servidores públicos aunque los incluye en sus objetos, relacionando en la lista de éstos a sus funciones; si está considerando sus funciones también debe considerarlos como sujetos y ser explícita al citarlos ya que considero después de haber estudiado el tema a fondo que no únicamente deben ser considerados aquellos que manejen fondos federales sino a todos los empleados y funcionarios en general ya que el gobierno se personifica por medio de éstos.

3.4.3 PROCEDIMIENTO

Respecto a este punto, la ley en vigor determina que para aplicar las sanciones a que se refiere el

artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que se refiere la misma ley turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, no pudiendo imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Respecto al procedimiento por causas de juicio político, esta ley toma de las anteriores legislaciones su estructura y con base al artículo 110 Constitucional son sujetos de juicio político los altos funcionarios de la Federación. Esta ley no menciona cuales son los altos funcionarios de la Federación; considero que ésta es una grave omisión ya que al no mencionarlos deja su determinación al criterio de las personas que habrán de juzgarlos. Con relación a los gobernadores de los estados, éstos sólo serán responsables así como los diputados locales y los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales por violaciones graves a la Constitución y las Leyes Federales que de ella emanen; al analizar esto considero que estamos ante una deficiencia de la ley, ya que la Constitución no se puede violar leve o gravemente, simplemente se viola y ya, y su autor debe ser castigado conforme a la presente ley de responsabilidades, éstos también serán responsables por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

El artículo 60. de esta ley determina que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se hace referencia redunden

en perjuicio del buen despacho y de los intereses públicos. Después de la declaración de procedencia en contra del funcionario público por parte de la Cámara de Diputados previene el artículo 28 que éste quedará inmediatamente separado de su empleo o cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, tal como lo mencionan las legislaciones que la precedieron, esta ley determina que en caso de que la declaración de la Cámara sea en sentido negativo no habrá lugar a ningún otro procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero ésta no será obstáculo para que la acusación continúe su curso una vez que aquél haya dejado de tenerlo.

El procedimiento con relación al juicio político es el mismo que analizamos en el inciso respectivo, respecto a la sanción administrativa que impone esta ley, ésta será inhabilitación para obtener otro empleo o cargo dentro de la administración por un término que va de uno a veinte años.

En su artículo 12 nos dice que cualquier ciudadano mediante su más estricta responsabilidad podrá mediante presentación de elementos, formular denuncia en contra de los funcionarios ante la Cámara de Diputados, esta ley no considera mas el funcionamiento de los famosos Tribunales Populares, supliendo a éstos con la intervención de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y las contralorías de las instituciones, quienes serán competentes para la aplicación de sanciones administrativas dejando a salvo

la jurisdicción de las autoridades judiciales para los delitos.

En el artículo 49 de esta ley podemos estudiar lo que acabamos de mencionar ya que el mismo ordena que todas las instituciones deberán crear unidades específicas para recibir del público quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que iniciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente. Las sanciones administrativas serán:

1. Apercibimiento privado o público;
2. Amonestación privada o pública;
3. Suspensión;
4. Destitución del puesto;
5. Sanción económica;
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo 56 de esta ley, considero que está por completo alejado de la realidad y es injusto ya que deja al superior jerárquico una serie de facultades que atentan en contra de la dignidad y los derechos humanos de los trabajadores, ya que con base a dichas prerrogativas, los jefes manipulan la voluntad de los mismos, la mayoría de las veces los jefes o superiores jerárquicos son gentes sin ninguna preparación y compromisos con quienes los contrató, así como compadrazgos y esto se ha prestado a que se cometan infinidad de abusos ya que como ellos son los

que aplican sanciones a discreción e incluso llegan a la -
destitución injustificada de trabajadores los cuales no -
tienen mas recurso que acudir ante el Tribunal Federal de
Conciliación y Arbitraje quien en sus resoluciones no tie-
ne mas que reinstalar u ordenar la reinstalación de dichos
trabajadores. A partir de 1982 el número de demandas ha -
crecido en forma considerable según datos obtenidos en di-
cho Tribunal Federal.

CAPITULO IV

4.1 NATURALEZA JURIDICA DEL REGISTRO PATRIMONIAL DE LOS - SERVIDORES PUBLICOS. EL ENRIQUECIMIENTO INEXPLICABLE

Siguiendo los lineamientos de la ley del 39 y -
1979, la actual ley de responsabilidades en sus artículos
79 al 90 prevee el Registro Patrimonial de los Servidores
Públicos para evitar el enriquecimiento ilícito del que -
nos habla el artículo 224 del Código Penal Federal.

Previene la actual ley de responsabilidades que -
la Secretaría de la Contraloría deberá llevar un registro
de la situación patrimonial de los Servidores Públicos (Ar-
tículo 79).

La ley de 1979 en su artículo 92 preveía que todo
servidor público debería manifestar ante el Procurador de
la República o del Distrito Federal según correspondiera -
sus bienes tanto al inicio de su gestión como al terminar
ésta.

El artículo 80 de la ley de responsabilidades en
vigor determina quienes son los servidores públicos que de-
berán cumplir con esta obligación a saber:

1. En el Congreso de la Unión:

Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras y Contador Mayor de Hacienda.

2. En el Poder Ejecutivo Federal:

Todos los funcionarios desde el nivel de jefes de Departamento hasta el de Presidente de la República así como los señalados en los incisos 4, 5 y 9 de este artículo.

3. En la Administración Pública Paraestatal:

Directores Generales, Gerentes Generales, Sub-Directores, Sub-Directores Generales, Sub-Gerentes Generales, Directores, Gerentes, Sub-Directores y Servidores Públicos equivalentes de los órganos descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Sociedades y Asociaciones Asimiladas y Fideicomisos Públicos.

4. En el Departamento del Distrito Federal:

Todos los funcionarios desde el nivel al que se refiere el inciso 2 hasta el jefe del Departamento del Distrito Federal incluyendo Delegados Políticos, Sub-Delegados y jefes de Departamento de las Delegaciones.

5. En la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal:

Todos los funcionarios desde los mencionados en el inciso 2 hasta el Procurador General de

la República y del Distrito Federal incluyendo Agentes del Ministerio Público y Policías Judiciales.

6. En el Poder Judicial Federal:

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación.

7. En el Poder Judicial del Distrito Federal:

Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación.

8. En los Tribunales Administrativos y del Trabajo:

Magistrados, Miembros de la Junta y Secretarios; y

9. En la Secretaría de la Contraloría General de la Nación:

Todos los Servidores Públicos de confianza. Además todos los funcionarios públicos que determinen el Secretario de la Contraloría General y el Procurador General de la República mediante disposiciones debidamente fundadas.

El artículo 81 determina los plazos ordenando que serán éstos:

1. 60 días naturales a la toma de posesión del cargo;

2. 30 días después de haber concluido su encargo; y
3. Durante el mes de mayo de cada año deberán presentar esta declaración todos los funcionarios públicos.

Lo anterior es positivo desde el punto de vista teórico ya que en terreno de la práctica es muy bajo el número de funcionarios que cumple con estos preceptos y hasta la fecha según datos obtenidos en la Dirección General del Registro Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Nación a nadie se le ha sancionado conforme a la ley por haber evadido esta obligación.

Considero que existe una omisión grave en el inciso 4 referente al Departamento del Distrito Federal; es la de no incluir a la Policía Preventiva en general y Jueces Calificadores que dependen de dicha institución así como los Supervisores de la Contraloría del Departamento del Distrito Federal quienes fiscalizan a los segundos. Es necesario aclarar que tanto la Policía Preventiva, como los Jueces Calificadores son los encargados de vigilar la observancia del Reglamento de Faltas de Policía y buen gobierno del Distrito Federal el cual regula la conducta de diez millones de capitalinos y la conducta de estos funcionarios públicos bien se presta a la comisión de los delitos cometidos por funcionarios públicos que prevee el Código Penal Federal.

El párrafo segundo de la fracción III del artícu-

lo 81 de la ley de responsabilidades impone como sanción - la baja del funcionario al no presentar en el plazo previsto su manifestación de bienes.

Continúa diciendo esta ley en su artículo 82 que la Secretaría de la Contraloría deberá suministrar los formatos para cumplir con este requisito.

Mas adelante en su artículo 83 considera lo refe-
rente a qué tipo de bienes deben manifestarse, éstos son, inmuebles con la fecha y valor de adquisición, ésto será - en la declaración inicial y final.

En la anual sólo las modificaciones que el patri-
monio haya tenido, en caso de nuevas adquisiciones, mencio-
nar la fecha y valor. En lo que se refiere a muebles, la
Secretaría determinará las características de su manifesta
ción.

Como resultado de todo lo anterior la ley prevee
que cuando los signos exteriores de riqueza sean notoria -
mente superiores a los ingresos lícitos del funcionario en
cuestión, la Secretaría de la Contraloría podrá ordenar vi
sitas de inspección o vigilancia y auditorías, de ser nece
saria la orden judicial la Contraloría de la Federación -
tramitará la misma ante la autoridad correspondiente.

De lo anterior se desprende todo un procedimiento
administrativo en el cual el funcionario podrá interponer
su inconformidad ante la Contraloría por escrito expresan-
do los motivos de su inconformidad y ofrecerá pruebas en -
su favor.

Posteriormente el artículo 86 determina que serán sancionados con arreglo al Código Penal todos los funcionarios públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

El Código Penal como lo mencionamos anteriormente considera este delito en su artículo 224 diciendo que el mismo existe cuando el servidor público no pudiera acreditar legítimo aumento de su patrimonio a legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la ley de responsabilidades.

También incurre en responsabilidad penal quien haga figurar como suyos los bienes que el servidor público adquiriera en contravención a la citada ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Las sanciones a que se harán acreedores los que cometan el delito de enriquecimiento inexplicable serán las siguientes:

1. Decomiso en beneficio del estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos;
2. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el

Distrito Federal al momento de cometerse el - delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos;

3. Cuando el monto exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal se impondrá de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el - delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro cargo, em pleo o comisión públicos. (85)

Según el artículo 87 de la ley de responsabilidades en vigor y para efectos del Código Penal se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o - con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los - que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al - servidor público.

En la parte final del artículo 88 de la ley de - responsabilidades en vigor se prevee que ningún funciona - rio podrá recibir donaciones que su monto sobrepase diez - veces el salario mínimo vigente en Distrito Federal duran -

(85) Código Penal en vigor. Art. 224. Conf.

te su encargo y durante el año siguiente de finalizar éste. Así como tampoco recibir títulos valor, bienes inmuebles y cesiones de derechos sobre juicios y controversias en las que se dirima la titularidad de los derechos de posesión o de propiedad sobre bienes de cualquier clase.

Se castigará como cohecho cualquier contravención a lo dispuesto anteriormente con arreglo al Código Penal.

Cuando se reciban obsequios o donaciones cuyo monto sobrepasen el límite establecido éstos deberán ser puestos a disposición de la Contraloría de la Nación. La autoridad correspondiente llevará el registro de dichos bienes.

Termina diciendo la ley de responsabilidades en su artículo 90 que la Secretaría de la Contraloría comunicará al Ministerio Público que el funcionario en cuestión no justificó la procedencia de los bienes que incrementan su patrimonio durante el tiempo de su encargo o con motivo del mismo.

4.2 DELITOS COMETIDOS EN LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA ARTICULOS 90 Y 91 DE LA LEY DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION ARTICULO 225 DEL CODIGO PENAL FEDERAL

El Código Penal Federal considera en su título de

cimo primero los delitos cometidos por los funcionarios p^ublicos encargados de administrar la justicia.

Sobre el tema haremos primero un análisis sobre - estos funcionarios tomando en cuenta su existencia desde - el punto de vista Constitucional.

El artículo 108 Constitucional incluye entre los altos funcionarios los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por lo tanto están sujetos a los - procedimientos que señala el título cuarto por lo que toca a su responsabilidad sobre delitos comunes en que incurran en su ejercicio así como los oficiales.

Como resultado de lo anterior tenemos pues que - los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tanto los numerarios como los supernumerarios, gozan de - fuero y en tanto la Cámara de Diputados no autorice su detención no podrán ser objeto de proceso y en su caso les - serán aplicables las reglas que hemos mencionado con res - pecto a los miembros de las cámaras.

A los ministros de la Corte también se les puede seguir juicio político a que se refiere el artículo 111 - Constitucional por los delitos que enumera la ley.

Como una situación especial aplicable únicamente a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los - miembros del Poder Judicial, el artículo 111 en el párrafo 6o. y en atención a las referencias de la Constitución de 1928 y 1944, dispone que el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución de -

cualquiera de los magistrados 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.

A nivel muy personal manifiesto que considero lo anterior como un aumento a las prerrogativas del titular del Poder Ejecutivo, creo que estamos ante una gran deficiencia Constitucional.

Si ya tenemos a un Presidente Plenipotenciario se xenal, dueño del país y darle aún más poder, es absurdo.

En dónde quedó, me pregunto, la autonomía de poderes, es obvio que existe un absoluto control por parte del Ejecutivo del Legislativo, ahora el fiscalizar a los representantes del Poder Judicial se presta a manipuleo pues basta con que el Presidente comunique a la Cámara de Diputados que tal o cual magistrado o juez observa mala conducta para que éste sea destituido, aquí el porqué se dice que la Justicia está manipulada y no es para todos.

Como mero trámite constitucionalmente hablando, la Cámara de Diputados analizará la petición presidencial y por mayoría de votos (levanta dedos) justificarán la petición e ipso facto el funcionario aludido quedará privado de su puesto independientemente de la acción legal a seguir por la supuesta responsabilidad y se procederá a la nueva designación.

En los Estados Unidos de Norteamérica se sigue -

en estos casos el procedimiento correspondiente al juicio político, en nuestro país, no se dan las facultades que al Presidente de la República concede el artículo 111 Constitucional.

La ley de responsabilidades de 1982 en vigor en su artículo 5o. menciona que serán sujetos a juicio político los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales (Estados) por violaciones graves a la Constitución de la República y Leyes Federales así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Con esto podemos ver el trato distinto que se les da a los magistrados locales de los magistrados y jueces federales independientemente de lo que al respecto prevengan las Constituciones de los estados.

Apegándonos al espíritu del artículo 111 Constitucional si la conducta privada es escandalosa y si públicamente se exhiben realizando actos contra la moral y conciencia públicas, si bien no se puede sostener la existencia de un delito político, la forma en que actúen es suficiente para que se les pierda la confianza y se tomen otro tipo de medidas que ha señalado la Constitución en la que no existe propiamente acusación de la Cámara de Diputados, procedimiento y sentencia de la de senadores, si no petición de restitución del Presidente de la República, acuerdo favorable de ésta y acuerdo posterior de la de senadores tomado por mayoría absoluta de votos que justifiquen la petición, ocurrido lo cual el funcionario quedará destituido.

do de su puesto.

Como medida de protección a la alta función judicial la Constitución prevé que el Presidente lo deberá oír en privado a fin de apreciar en conciencia la justificación de su petición.

Es obvio que salvo en los delitos comunes va a seguirse por prudencia el procedimiento señalado en los dos últimos párrafos del artículo 111 Constitucional y que en caso de presentarse una situación anómala respecto a un funcionario judicial, se le dé la oportunidad, como ha ocurrido, de presentar su renuncia al cargo que venía desempeñando, después de ser oído por el Presidente de la República.

Esta facultad concedida al Presidente en las Reformas de 1928 y 1944 no es aceptada por la doctrina pues vulnera la independencia del Poder Judicial.

La ley orgánica del Poder Judicial instrumenta medios para combatir la corrupción de los jueces.

El Presidente de la República a decir de Jorge Carpizo solicitó en tres ocasiones la aplicación del párrafo 6o. del artículo 111 Constitucional como veremos a continuación:

- a) El 2 de diciembre de 1929 la destitución del Lic. Fidel Ruiz, magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Territorio de Baja California Norte al que se le imputaron actos indebidos, como el presentarse como postor en -

remates judiciales tramitados dentro de jurisdicción.

- b) El 15 de abril de 1931, la destitución del Lic. Ismael Bermudez, Juez de Villa Santiago Baja California Sur, por ebriedad y malos tratos a sus empleados, y
- c) El 19 de diciembre de 1932 a un grupo de jueces a quienes se les imputaron diversos hechos.

A partir de esa fecha el ejecutivo no ha hecho aparentemente uso de su facultad Constitucional, se han mencionado algunos casos en los que se afirma que se renunció a determinado funcionario judicial, lo que por cierto hace mucho que no ocurre. (86)

Artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Respecto al inciso sobre la responsabilidad de funcionarios de la administración de justicia sólo se reputan como altos funcionarios de la Federación los ministros ordinarios y extraordinarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no obstante de acuerdo con el artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que recoge lo dispuesto por el artículo 111 Constitucional, los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo po

(86) Raúl F. Cárdenas. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. 1982, pág. 352. Conf.

drán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Con relación a los magistrados de circuito y jueces de distrito, el artículo 90 dispone que durarán en su cargo cuatro años, en caso de ser reelectos o promovidos - sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta acorde con la parte final del artículo 111 - Constitucional o mediante el juicio de responsabilidad correspondiente.

El artículo 91 del mismo ordenamiento menciona - que no podrán ser privados de sus empleos los demás funcionarios del Poder Judicial de la Federación con excepción - de los que menciona el artículo 60. referente a los empleados de confianza y los secretarios de estudio y cuenta adscritos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y - secretarios de los magistrados de circuito adscritos a los Tribunales Colegiados, en los casos de faltas graves y reincidencia en los casos de faltas menores, ambos en el desempeño de sus funciones. También por faltas a la moral y disciplina que deben guardar conforme a la ley y reglamentos respectivos, también por ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o también en los casos en que deban ser consignados al Ministerio Público por delitos o - faltas oficiales o del orden común. (87)

(87) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Conf.

El Código Penal en vigor en su título décimo primero tipifica los delitos cometidos a que hemos hecho referencia en un capítulo denominado "Delitos cometidos en la Administración de la Justicia".

Entre estos delitos tipifica en el artículo 225 - sancionándolos con penas que van de un año a ocho de prisión y multa de cien a cuatrocientos días de salario y destitución e inhabilitación para el desempeño de su nuevo cargo por un tiempo de uno a diez años:

I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;

II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;

III. Litigar por sí o por interposita 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 sin causa fundada para ello;

VI. Dictar, a sabiendas una solución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en un juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos

dispuestos en la ley.

VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebida;

VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;

IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda con arreglo a la ley de una persona que se encuentre detenida a su disposición como presunto responsable de algún delito;

X. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad o sin que proceda denuncia, acusación o querrela;

XI. No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional si procede legalmente;

XII. Obligar al acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquier otro medio ilícito;

XIII. No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación, sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motiva el proceso;

XV. Imponer gabelas o contribuciones en cuales

quiera lugares de detención o internamiento;

XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XVII. No dictar auto de formal prisión o libertad de un detenido como presunto responsable de un delito dentro de las setenta y dos horas siguientes a la puesta en disposición de éste al juez;

XVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;

XIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme lo dispuesto por la ley;

XX. Realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez dentro de las 24 horas siguientes a ésta, según lo dispuesto por el artículo 107, fracción XVIII, párrafo tercero de la Constitución, salvo lo dispuesto en el párrafo cuarto de la propia fracción ya aludida;

XXI. A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII. Rematar en favor de ellos mismos por sí o por interposita persona, los bienes objetos de un remate

en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV. Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y

XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas a favorecer la evasión de algún detenido, procesado o condenado.

Cuando con la misma conducta se favorezca la evasión de varias personas privadas de libertad por la autoridad competente se impondrá hasta una tercera parte más de la pena que correspondiera conforme a lo dispuesto en el párrafo siguiente:

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de uno a seis años y de cien a trescientos días de multa.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII y XXIII, se les impondrá pena de

prisión de dos a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días de multa.

En todos los delitos previstos en este capítulo, además de la pena de prisión correspondiente, el agente será privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo por el lapso de uno a diez años.

Se le adicionó a este título un capítulo más según publicación del Diario Oficial de la Federación del día 14 de febrero de 1985 donde se determina un nuevo delito el llamado "Ejercicio indebido del propio derecho" a saber:

Artículo 226.- Al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho, que deba ejercitar empleare violencia se le aplicará prisión de tres meses a un año. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida.

Artículo 227.- Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios o empleados de la Administración Pública cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos.

a) EJERCICIO INDEBIDO DEL PROPIO DERECHO

Como adición al título décimo primero, el capítulo II del mismo por reforma publicada el 13 de enero de 1984 contempla un nuevo delito llamado: "EJERCICIO INDEBIDO DEL PROPIO DERECHO" a saber:

Artículo 226.- "Al que para hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar empleare violencia se le aplicará prisión de tres meses a un año. En estos casos sólo se procederá por querrela de la parte ofendida".

Artículo 227.- "Las disposiciones anteriores se aplicarán a todos los funcionarios y empleados de la Administración Pública cuando en el ejercicio de su encargo ejecuten los hechos o incurran en las omisiones expresadas en los propios artículos".

Según mi juicio el delito de "Ejercicio Indebido del Propio Derecho" es género del de abuso de autoridad ya que el artículo 226 se refiere a conductas que pueden ser consideradas en el artículo 215 del mismo ordenamiento penal que nos habla precisamente del delito de abuso de autoridad.

Y me pregunto que pasa en este delito con la excluyente de responsabilidad que señala la fracción V del artículo 15 del ordenamiento penal en vigor que a la letra dice: "Obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio de un derecho consignado en la ley".

Considero que el legislador debió haber agregado después de "empleare la violencia" la palabra "indebidamente" ya que estamos hablando del delito de "Ejercicio Indebido del propio Derecho".

Por ejemplo me pregunto que hace un agente de la autoridad que trata de detener a un delincuente en el mo

mento mismo de ejecutar la conducta típica y éste se resiste a ser detenido, el agente de la autoridad tiene el derecho de utilizar la violencia para lograr su cometido entonces estaría incurriendo en los postulados necesarios para tipificar el delito que tratamos.

Considero pues que este delito no es más que una repetición de la fracción II del artículo 215 que se refiere al delito de abuso de autoridad, claro está que en esta fracción se describe más claramente la conducta típica al decir: "Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare".

Comprendemos que este artículo se refiere a todas las personas, incluyendo a los servidores públicos, cosa que se le olvidó mencionar al legislador y para corregir tan grave omisión "inventó" el artículo 227 y mencionarlos incurriendo también en el olvido de que el motivo de las últimas reformas al Código Penal fue en algunos casos para utilizar la palabra "servidor público" y adecuar el ordenamiento a la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya que menciona a todos los "Funcionarios o Empleados de la Administración Pública" en lugar de utilizar simplemente la palabra "Servidores Públicos", que utiliza la nueva Ley de Responsabilidades y el Código Penal en vigor.

Considero que el artículo 227 debió ser solamente una fracción del artículo 226.

El móvil de la acción delictuosa o elemento subjetivo será pues apeándonos al ordenamiento, hacer efectivo un derecho o pretendido derecho que deba ejercitar.

El agente activo del delito será en el artículo - 226 cualquier persona, mientras que en el artículo 227 todos los funcionarios o empleados de la Administración Pública.

El elemento material es en consecuencia emplear la violencia para hacer efectivo un derecho.

El bien jurídico tutelado es la integridad física y moral del presunto delincuente ya que el Código solamente habla de violencia, no la especifica y ésta puede ser física o moral.

b) EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO

El Código Penal en vigor tipifica este delito en su artículo 214. Estudiaremos sucesivamente la descripción de las acciones delictuosas que lleva a cabo cada fracción.

En la introducción el artículo 214 dice: "Comete el delito de ejercicio indebido de Servicio Público el servidor público que:

Fracción I.- Ejerza las funciones de empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima o sin satisfacer todos los requisitos legales".

Al respecto podemos decir que la Constitución de la República en su artículo 128 prevee: "Todo funcionario

público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Este precepto es aplicable por prevención expresa de las demás leyes concernientes a los servidores públicos.

Otro de los requisitos que debe satisfacerse para tomar posesión legítima del cargo o comisión es que el sujeto activo haya sido colocado en esa posición por quien tiene facultad legal para otorgar el nombramiento correspondiente.

La ley en casi todos los casos señala requisitos indispensables para ocupar determinado empleo, cargo o comisión, sin cuyo concurso el nombramiento no es legítimo ni puede tener validez. Por ejemplo para ser Agente del Ministerio Público Federal o del fuero común según su ley orgánica, se necesitan ciertos requisitos específicos, o bien para ser juez o magistrado, según las leyes orgánicas de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal o de los estados.

El Código Penal de 1871 le llamaba a este delito anticipación de funciones, en realidad considero que estamos ante el delito de usurpación de funciones, ya que el sujeto activo del mismo las ejerce sin estar capacitado para hacerlo.

La fracción II sanciona:

"Continúe ejerciendo funciones de un empleo, car-

go o comisión, después de saber que se le ha revocado su nombramiento o que se le ha destituido".

A esta figura se le ha llamado prolongación de funciones públicas.

El sujeto activo del delito actúa, comete su acción delictuosa, con intención dolosa y específica.

En esta fracción vemos la palabra "después de saber".

Como en el caso anterior el agente usurpa las funciones que ya no le corresponden.

La fracción III dice así:

"Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión que pueden resultar afectados gravemente el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

Aquí nos encontramos ante un acto de negligencia o dolo. Tomando en cuenta que el acto u omisión puede ser motivo de los dos postulados anteriores.

La fracción IV dice así:

"Que por sí o por interpósita persona sustraiga,

destruya, oculte o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o de la cual tenga acceso o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión".

El agente del delito con respecto a esta fracción actúa con toda intención, la tipificación del delito está clara. El agente si quiere causar un verdadero deterioro administrativo, el bien jurídico tutelado en esta fracción es el funcionamiento óptimo de la institución de que se trate. Por tratarse de un verdadero delito intencional, de traición a la confianza en él depositada, considero que la penalidad debiera ser mayor y no de dos a siete años como previene el Código Penal, independientemente de la destitución e inhabilitación.

c) ABUSO DE AUTORIDAD

El artículo 215 del Código Penal en vigor previene:

"Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes:

En este primer enunciado observamos el concepto que Cernelutti llama posición del agente del delito.

El sujeto activo debe ser desde luego un "Servidor Público", es decir debe tener un carácter público, propio de la función pública, característico de las atribuciones que le correspondan con motivo de su nombramiento, con

cualquier categoría como funcionario del gobierno o empleado de cualquier clase y el disfrute por ser funcionario público del poder de mando, de disposición de la fuerza gobernante o poder de disponer de tales atributos en un momento o circunstancia determinados.

No puede abusarse de lo que no se tiene. Así pues para poder abusar de autoridad es necesario tener tal investidura, otorgada por quien tiene facultades para hacerlo.

La fracción primera del anteriormente citado artículo 215 del Código Penal dice:

I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto.

Dentro de las obligaciones que tienen los representantes del gobierno destaca la de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes emanadas de ésta.

El abuso de autoridad consiste en abusar de esta autoridad de la cual goza el sujeto activo para así impedir el cumplimiento de la ley o sus mandatos mediante el empleo de la fuerza gobernante.

La fracción II expresa:

"Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare".

El sujeto activo del delito debe llevar a cabo -

las acciones que constituyan el tipo penal en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. En caso contrario no habrá abuso de autoridad, sino otro delito que corresponda al bien jurídico relacionado o puesto en peligro.

Los actos que constituyan el delito debe llevarlos a cabo el agente del delito sin causa legítima.

Hay que tomar en cuenta que la fracción quinta del artículo 15 del Código Penal en vigor excluye de responsabilidad a quien obra en cumplimiento de un deber o en ejercicio de un derecho consignado en la ley. La ley no hace ninguna distinción y por lo tanto la violencia a que se refiere esta fracción puede ser física o moral.

Vejar es maltratar, molestar, perseguir a uno o hacerle padecer según el diccionario de la lengua castellana o española.

Los insultos son injurias, el Código Penal no previene el delito de insultos.

La fracción III expresa:

"Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud".

El agente de la autoridad emplea la que tiene para faltar al cumplimiento de sus obligaciones por el cargo que desempeña, el funcionario o empleado es pues un servidor público.

Los obstáculos para la presentación de una solicitud

tud constituye pues, una infracción al derecho de petición que consagra el artículo 80. Constitucional.

La fracción IV expresa:

"Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente an él en los términos establecidos por la ley".

Considero que lo expresado en esta fracción debió ser incluido por el legislador en el artículo 225 que trata sobre los delitos cometidos contra la administración de la justicia.

Aquí el legislador se refiere a que el sujeto activo se niega injustificadamente a cumplir con una de sus obligaciones propias y principales de su cargo, considera que se vale de la autoridad que detenta para abusar de ella y causar daño a terceros, va en contra del principio de que la administración de la justicia debe ser pronta y expedita, el administrador en esa forma debe resolver las controversias presentadas ante su jurisdicción.

Fracción V:

"Cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo".

El encargado de una fuerza pública que ha sido requerido por una autoridad competente para que le preste auxilio está comprometido a dárselo, la omisión indebida del

agente del delito a dárselo o sea sin motivo justificado, lo coloca en situación de cometer el delito de Abuso de Autoridad por Omisión Comisiva.

Fracción VI:

"Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o custodia o rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona, o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, niegue que está detenida, si lo estuviese o no cumpla con la orden de libertad girada por la autoridad competente.

Esta fracción se refiere al encargado o alcalde de la prisión, el jefe de ésta con exclusión de sus auxiliares.

El abuso de autoridad lo consuma el agente del delito cuando recibe como presa a una persona o bien cuando la mantiene privada de su libertad sin dar aviso a la autoridad que corresponda.

En el primer supuesto se consuma el delito en el momento de recibir a la persona sin los requisitos legales correspondientes. En el segundo supuesto los efectos de la acción delictuosa son continuados por más o menos tiempo, pero tomando en cuenta la redacción de la fracción que estamos tratando, no basta para consumir el delito el he -

cho de mantener a la persona en situación de privación de la libertad por mas o menos tiempo, sino que es indispensable que omita el sujeto activo dar aviso a la autoridad correspondiente.

El primer supuesto guarda cierta analogía con el delito de privación ilegal de la libertad que previene el artículo 364 del Código Penal, no así el segundo supuesto. Las dos consideraciones violan las garantías que otorgan los artículos 14 primer párrafo, 16, 18 y 19 Constitucionales. (88)

Fracción VII:

"Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar también inmediatamente si esto estuviera en sus atribuciones".

Si no están dentro de las atribuciones del funcionario las condiciones para hacer cesar una privación ilegal de la libertad no se encuentra en condiciones de cometer el delito pues no está capacitado para poner término a este aspecto del abuso de autoridad, mas sin embargo si está en condiciones de denunciar ante autoridad competente la anomalía, se trata de un delito que se persigue de oficio, existe obligación legal para hacerlo. Esta fracción tiene estrecha relación con la parte final del primer párrafo del artículo 19 Constitucional que dice: "La infrac

ción de esta disposición (que prohíbe la privación de la libertad de una persona por mas de 72 horas sin que esté justificada por auto de formal prisión) hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta y los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecuten".

Fracción VIII:

"Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente".

En este supuesto el Código prevee el completo abuso de autoridad con toda intención por parte del agente activo del delito, ya que desde un principio está cometiendo algo indebido y a sabiendas que desde su primer acto cometió un ilícito es de suponerse que el fin que persigue es también ilícito.

Estamos ante un ejemplo de abuso del poder tipificado como abuso de autoridad, esta acción puede lesionar también a otros bienes jurídicos tutelados, puede presentarse el caso de una acumulación de delitos.

Fracción IX:

"Cuando con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio".

La conducta del agente activo tiene como único fin la obtención de un lucro indebido. La fracción emplea la palabra "con cualquier pretexto", esto quiere decir que

no es necesario que se use la violencia física o moral, -
basta que use su poder para que el delito quede tipifica -
do.

Fracción X:

"Cuando en el ejercicio de sus funciones o con mo -
tivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos o
contrato de prestación de servicios profesionales o mercan -
tiles o de cualquier otra naturaleza que sean remunerados
a sabiendas de que no se prestara el servicio para el que
se les nombró o no se cumpliera el contrato otorgado".

Estamos ante una reforma al Código Penal publica -
da en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero
de 1983 para acabar de una vez por todas con los llamados
aviadores y los contratos fantasmas. Considero que el le -
gislador no quiso (porque es una situación del dominio pú -
blico) agregar: "Al funcionario que proteja o solape a -
quien cobre sueldos sin desempeñar el empleo para el que -
fue contratado" y terminar así con las famosas "comisio -
nes" de personas que inclusive se han llegado a jubilar -
sin haber desempeñado el puesto motivo de la misma jubila -
ción.

Fracción XI:

"Cuando autorice o contrate a quien se encuentre -
inhabilitado por resolución firme de autoridad competente
para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio
público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situa -
ción".

Una de las sanciones por falta administrativa y delitos oficiales que señala el artículo 53 de la ley de responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor es la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Considero que el delito que previene esta fracción es difícil de comprobar por las siguientes razones:

El exservidor público que se encuentra inhabilitado y urgido de un empleo remunerado, no va a declarar que se encuentra inhabilitado por la ley de responsabilidades y tampoco va a denunciar a quien lo contrató diciendo que éste ya tenía conocimiento de su situación y es fácil que el contratante alegue en su defensa el desconocimiento que tenía con respecto al contratado de tal situación.

La única manera de hacer responsable de manera eficaz a quien contrate inhabilitados, sería la instrumentación de un boletín de inhabilitados por parte de la Secretaría de la contraloría el cual sería enviado a todas las dependencias para que no existan excusas sobre el desconocimiento de esta situación.

Fracción XII:

"Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeña el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación".

Aquí vemos que el agente del delito actúa con toda intencionalidad, ya que se supone que se encontraba en

conocimiento del acto típico y antijurídico.

Su intención es dar una investidura a quien no tiene la capacidad de ostentarla y esto se presta a un número de arbitrariedades como sucedió en el pasado inmediato, por ejemplo: personas que se identificaban como agentes de la autoridad y aprovechándose de esta circunstancia cometían infinidad de ilícitos.

d) COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS

El artículo 216 del Código Penal en vigor a la letra dice: "Cometen el delito de coalición de servidores públicos los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga".

La palabra coalición según el diccionario de la lengua espola es: Confederación, liga, unión.

El hecho material constitutivo del delito es la liga, confederación o unión de los servidores públicos.

El móvil de la acción delictuosa que debe ser específicamente doloso puede ser:

- a) Tomar medidas contrarias a una ley o reglamento;
- b) Impedir su ejecución; y

- c) Hacer dimisión de sus puestos con el fin de -
suspender o impedir la administración pública
en cualquiera de sus ramas.

Para la tipificación de este delito debe imperar la pluralidad de agentes activos del mismo, se consuma con la liga o coalición de éstos para lograr alguno de los propósitos que el Código Penal menciona o de todos sin que sea forzoso que se lleven a cabo, basta con el propósito sin que el delito se consume. Esta coalición es técnica y jurídicamente distinta al uso del derecho de huelga que concede el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.

En este delito el sujeto activo sólo podrá serlo quien ostente la calidad de servidor público, el sujeto pasivo será pues quien recibe la consecuencia de la acción delictiva o sea la sociedad.

El artículo 219 del Código Penal en vigor determina que: "Comete el delito de intimidación".

Fracción I.- "El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley federal de responsabilidades de los Servidores Públicos".

Fracción II.- "El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace refe -

rencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de las personas que las presente o aporten o de algún tercero que con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar - de negocios o afectivo".

Como podemos observar en la primera fracción el - móvil de la acción delictuosa o elemento subjetivo del delito es procurar no ser castigado por la previa comisión - de un ilícito. El agente activo del delito tiene que ser a fuerza para estar considerado dentro de este delito un - servidor público, aunque considero que también un particular puede estarlo, así como también en el aspecto pasivo - puede encarnar al sujeto un particular u otro servidor público. Considero que el legislador fue insuficiente para crear los presupuestos de este delito.

El bien jurídico tutelado viene a ser pues la integridad física y moral de las personas así como la aplicación del derecho a una conducta delictiva.

Los elementos materiales de la conducta típica - vienen a ser:

- a) Utilizar la violencia física o moral;
- b) Realizar una conducta ilícita;
- c) Omitir una conducta lícita.

e) USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Primeramente veremos como tipifica el Código Penal este delito.

Artículo 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

Fracción I.- "El servidor público que indebidamente:

- a) Otorgue concesiones de prestación de servicio o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;
- b) Otorgue permisos, licencia o autorizaciones de contenido económico;
- c) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general sobre los ingresos fiscales y sobreprecios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal y del Distrito Federal;
- d) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes o servicios o colocación de fondos y valores con recursos económicos públicos".

Fracción II.- "Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidas de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas".

Fracción III.- "El servidor público que teniendo

a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal".

En el momento de leer los preceptos anteriores, - considere que éstos deberían haberse considerado en el delito de abuso de autoridad y al leer lo que al respecto dice el Dr. Raúl Carrancá y Rivas en la página 217 del Código Penal anotado, me llenó de satisfacción el hecho de que mi concepto respecto al artículo en cuestión no difiere - del que el maestro con anterioridad, por supuesto había expresado, esto lo menciono con especial énfasis porque considero que las opiniones y conceptos del Dr. Carrancá y Rivas en materia penal son dogma a seguir. (89)

En este delito vemos que el móvil de la acción delictuosa o elemento subjetivo es la intención de otorgar - concesiones, permisos, licencias, franquicias, etc. en forma dolosa.

El agente activo del delito lo constituye el servidor público, porque es quien se compromete al ejecutar - las acciones exigidas por el tipo legal.

Por lo que respecta a la fracción segunda, el - agente activo viene a ser un particular u otro servidor público.

Los elementos materiales del delito en consecuen-

(89) Raúl Carrancá y Rivas, Código Penal Anotado, pág. 217. Conf.

cia vienen a ser:

- a) Valerse del cargo el servidor público para otorgar las prestaciones indebidas;
- b) Dar una finalidad distinta a los fondos a sabiendas;
- c) Efectuar un pago indebido.

Existe culpabilidad puesto que se actúa a sabiendas de su conducta típica.

El bien jurídico tutelado en consecuencia es el buen despacho y el destino exacto de los fondos públicos.

f) CONCLUSION

El artículo 218 del Código Penal en vigor determina el delito de concusión de la siguiente manera:

"Comete el delito de concusión el servidor público 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 que sepa no ser debida y en mayor cantidad que la señalada por la ley".

De esta manera queda en vigor a partir de su reforma de 1983 ya que anteriormente el ordenamiento penal únicamente consideraba como agentes activos de este delito "a los encargados de un servicio público" y hoy involucra a todos los servidores públicos. Considera también a los encargados de un servicio público descentralizado a diferencia de lo ordenado antes de dicha reforma.

El agente debe llevar a cabo la conducta delictuosa precisamente en el ejercicio de sus funciones ya que únicamente en ese momento tiene la categoría de servidor público y además porque solamente este ejercicio puede exigir la entrega de dinero, valores, etc. que sepa no es debida y en mayor cantidad que la señalada por la ley por concepto de impuesto, contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento autorizados por la ley misma que no corresponde soportar a la víctima del delito.

Los elementos materiales del delito vienen a ser:

1. Valerse del cargo que desempeña el responsable de la conducta delictuosa, de la posición de que está investido para exigir alguna de las prestaciones señaladas;
2. Exigir la entrega de dichas prestaciones a título de impuesto, contribución o recargo, etc.;
3. Exigir estas prestaciones que no son debidas o en mayor cantidad de la señalada por la ley.

El elemento subjetivo del delito viene a ser la intención específicamente dolosa del sujeto activo, de exigir ya sea una prestación indebida o bien en una cantidad mayor que la autorizada por la ley.

No confundirnos con el delito de cohecho, ya que en este delito el agente del mismo "solicita o recibe" y en la concusión el concusionario "exige" la entrega de las

prestaciones, abusa del cargo y engaña a su víctima a diferencia del cohecho cuyo responsable no engaña a su víctima sobre la legitimidad de la exacción.

Cambia la cantidad que pide o recibe por el compromiso de dejar de hacer algo justo o injusto propio de sus funciones.

g) INTIMIDACION

El delito de intimidación es prácticamente nuevo, ya que fue en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero del año de 1983 cuando se dio a conocer a la ciudadanía las conductas que pueden tipificar este delito.

Primeramente transcribiremos el texto legal que a la letra dice:

Artículo 219: "Comete el delito de intimidación":

Fracción I.- "El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley de responsabilidades de los servidores públicos".

Fracción II.- "El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero -

con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

En este delito vemos que el agente activo del mismo puede ser un funcionario público cuando por sí o por interpósita persona incurra en la conducta prevista por el artículo en cuestión. El legislador no es lo suficientemente claro, ya que no determina la culpabilidad de esa "interpósita persona" que si bien es cierto que no puede ser sancionado con la pena que para este delito impone el Código Penal para los servidores públicos, si puede serlo con pena corporal o pecuniaria ya que no puede ser inhabilitado o destituido a menos de que se trate de otro servidor público, en este caso el Código debería prever una sanción igual que aquel por quien actuó.

Este delito debería haberse ubicado dentro de los presupuestos del de abuso de autoridad que previene el artículo 215 del ordenamiento penal en vigor, ya que si estudiamos una a una las fracciones que lo conforman, veremos que las conductas en él señaladas guardan una similitud con el de intimidación.

El móvil de la acción delictuosa o elemento subjetivo del delito viene a ser precisamente el impedir que se aporten pruebas relativas a la comisión de un delito y por lo tanto impedir que éste se tipifique.

Literalmente el Código no dice que el delito cuyo perfeccionamiento se trata de impedir no tiene que ser cometido precisamente por el servidor público, sino únicamente

te se entiende que éste tenga algún interés en la no procesabilidad de la persona que lo cometió, aunque no podemos descartar la posibilidad que el mismo servidor público fuera el agente activo de ese otro delito que se investiga.

La fracción II nos habla de la comisión de una conducta ilícita o de la omisión de una lícita, antijurídicas las dos ya que existe una contraposición entre lo que la norma exige y el hecho del agente activo.

El elemento material del delito de intimidación es pues el valerse el servidor público de su puesto para intimidar a una persona. Así como también el utilizar su posición para realizar una conducta ilícita o para omitir una lícita y así impedir la configuración del tipo.

Según el maestro Carrancá el bien jurídico tutelado en el delito de intimidación es el derecho que todos tenemos a la tranquilidad, lo cual considero es acertado en virtud de que las conductas que señala el artículo 219 y que tipifican este delito interrumpe la tranquilidad física y moral a que todos tenemos derecho.

h) EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES

El Código Penal establece: "Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones":

Fracción I.- "El servidor público que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias,

exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con quien tenga vínculos afectivos, económicos o dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte".

Fracción II.- "El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión sea o no materia de sus funciones y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones o cualquier otro acto que produzca algún beneficio económico indebido al servidor o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción".

Opino que el legislador nos confunde en la tipificación de este delito ya que es análoga al abuso de autoridad o bien al de uso indebido de atribuciones y facultades.

En el primer supuesto el agente activo del delito está abusando de la autoridad que detenta, para aprovecharse de ella en su beneficio.

En el segundo está haciendo uso indebido de sus atribuciones y facultades para beneficiar a un tercero que lógicamente a él también le traerá algún beneficio de carácter económico, social, familiar, etc.

Apegándonos a lo establecido por la ley diremos - que al móvil de la acción delictuosa o elemento subjetivo del delito viene a ser el obtener beneficios económicos, - para sí mismo, para su cónyuge o familiares en los grados ya mencionados, así como también para las personas morales de las que el funcionario o familiares formen parte y que por consecuencia a éstos mismos beneficia.

El agente activo del delito viene a ser el servidor público, el pasivo serán las terceras personas mencionadas en la fracción primera.

Los elementos materiales del delito serán:

1. El aprovecharse el servidor público de su posición para otorgar los beneficios mencionados;
2. Valerse de la información que posea por razón de su empleo, para hacer enajenaciones, inversiones o adquisiciones.

El bien jurídico tutelado es un tanto difícil de especificar, pero podemos decir que es en sí la economía nacional ya que ambas fracciones preveen acciones que darse afectarían a ésta.

El legislador no previó porque es difícil de prever que el servidor público valiéndose de la información que posea en el sentido negativo no invierta, no adquiera o enajene ya que nadie está obligado a cualquiera de estas conductas.

En el sentido contrario vemos cómo personas va -

liéndose de la información que poseían en el pasado, hicieron grandes inversiones, principalmente comprando dólares, porque sabían que tal día nuestra moneda se devaluaría. No dudo que hasta la fecha esta situación se siga dando.

i) TRAFICO DE INFLUENCIA

Primeramente veremos como determina el Código Penal este delito.

Artículo 221: "Comete el delito de tráfico de influencia":

Fracción I.- "El servidor público que por sí o por interpósita persona, promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión"; y

Fracción II.- "Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior".

Fracción III.- "El servidor público que por sí o por interpósita persona, indebidamente solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Creo que el legislador en su afán de quedar bien

aprobó este nuevo delito, que proviene de una iniciativa -
presidencial al inicio de este régimen, los presupuestos -
de este delito se inventaron sobre las piernas puesto que
no vienen a ser sino una mezcla de otros.

En la primera fracción estamos ante una acción -
que podría incluirse en el delito de uso indebido de atri-
buciones y facultades y esto no nos deja satisfechos por -
que también podría tratarse de un ejercicio abusivo de fun-
ciones o bien un abuso de autoridad.

En la fracción II podemos estar ante una conducta
exigida para su tipificación por el delito de cohecho ya -
que quien promueva la conducta ilícita tiene por fuerza -
que ofrecer al servidor público la obtención de un benefi-
cio de cualquier índole, ya que sin cuyo concurso el servi-
dor público no se arriesgaría a actuar ilícitamente.

Respecto a la fracción tercera, hago reiteración
de lo manifestado con respecto a la primera fracción ya -
que la conducta típica puede ubicarse en el delito de ejer-
cicio indebido de servicio público en virtud de que la mis-
ma utiliza la palabra "indebidamente", también hay que con-
siderar que en caso de que el otro servidor público a -
quien se le solicite la prestación responda en forma posi-
tiva, estaremos ante una conducta delictiva que bien po-
dría ubicarse dentro de los presupuestos del delito de -
"coalición de servidores públicos" porque ambos se están -
coaligando para hacer algo contrario a la ley.

j) COHECHO

No únicamente se persigue constantemente este delito, sino que por parte de las autoridades de la administración pública existe la intención permanente de erradicarlo, procurando que haya una estabilidad en los empleos de los servidores públicos, también por medio de premios, estímulos y recompensas, ascensos escalafonarios, disfrute de más y mejores prestaciones las cuales no han sido suficientes por desgracia para su total desaparición, que ha habido un descenso en la incidencia de este delito conocido vulgarmente como "mordida" es cierto, pero considero que será imposible erradicarlo ya que es tan antiguo como la misma humanidad, independientemente de las condiciones económicas por las que atraviesa el país actualmente.

El delito de cohecho está descrito típicamente de la siguiente forma:

Artículo 222: "Cometen el delito de cohecho":

I.- "El servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones".

II.- "El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a cualquiera de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o in

justo relacionado con sus funciones".

La tipificación del delito exige que el agente activo del mismo tenga la característica de ser servidor público desde el punto de vista pasivo conforme a la primera fracción del artículo 222 del Código Penal en vigor, ya que éste no puede ser activo en virtud de ser el beneficiario de la acción de dar dinero u otra dádiva por parte del agente activo.

Los elementos materiales consumativos del delito vienen a ser:

1. Que el agente del delito por sí o por interpósita persona solicite o reciba dinero o cualquier otra dádiva o acepte una promesa;
2. Que como consecuencia de lo anterior se comprometa a hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

En este delito el elemento subjetivo es la intencionalidad. El cohechador recibirá siempre la misma pena que el cohechado menos la de suspensión del empleo e inhabilitación.

En la parte final del artículo 222 se previene que en ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del estado.

Considero que estamos ante una insuficiencia de la ley penal porque en la parte relacionada a las sanciones no especifica que una de ellas será la entrega de la

cosa objeto del delito, entonces me pregunto: ¿Cuál dinero o dádivas? ¿Qué pasa en caso de que el que recibió el dinero o dádivas ya haya utilizado en su beneficio el primero o enajenado la cosa o haberla consumido? ¿Qué hacer ante la desaparición del cuerpo del delito independiente - mente de la comprobación del mismo?

Considero que si el fin era beneficiar al estado con la recuperación de la cosa objeto del delito de cohecho el valor de la misma se hubiera anexado a la sanción pecuniaria. O bien lo mismo se hubiera hecho en caso de que el espíritu de la ley indique que ésta quería ser más severa con los agentes del delito.

k) PECULADO

La ley tutela de manera especial con severa - pena que ordena se imponga la fe pública, la fidelidad de los encargados de los servicios públicos, centralizados o descentralizados, la confianza en ellos depositada por razón del cargo que desempeñan y de la que abusan, cuando - violan la finalidad jurídica de la tenencia, con el acto - consumativo de la acción. La distracción de la cosa recibida, por el encargado de dicho servicio en razón del cargo que se le asigna, al darle un destino distinto del que fue la finalidad de la entrega de la cosa en confianza.

Y debe procurarse el resarcimiento del daño, consecuencia del ya consumado delito de peculado, por lo que conjuntamente se protege el patrimonio del estado, a pesar

de que el bien jurídico tutelado es la honestidad y fidelidad de quien guarda una posición especial en relación al sujeto pasivo del delito.

Según Carrara la etimología de la palabra peculado proviene de *peculatus*, la cual a su vez proviene de *pecore* (ovejas).

Tomando en cuenta que el patrimonio del estado está protegido jurídica y socialmente por el hecho de su aplicación al funcionamiento de los servicios públicos, el Código Penal federal antes de su reforma del 5 de enero de 1983 en su artículo 220 decía: "Comete el delito de peculado toda persona encargada de un servicio público del estado o descentralizado aunque sea en comisión por tiempo limitado y que no tenga el carácter de funcionario, que para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al estado, a un organismo descentralizado o a un particular si por razón de su cargo los hubiera recibido en administración, en depósito o por otra causa.

El legislador de 1983 creo que consideró que estos preceptos no llenaban las aspiraciones de un México cambiante, de una sociedad inquieta por los últimos acontecimientos, razón por la cual el día 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformaba al anterior artículo 220 del Código Penal, referente al delito de peculado, quedando el mismo delito previsto en el artículo 223 del ordenamiento penal en vi -

gor como sigue:

Artículo 223: "Comete el delito de peculado":

Fracción I.- "Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al estado, al organismo descentralizado o a un particular si por razón de su encargo los hubiera recibido en administración, en depósito o por otra causa".

Fracción II.- "El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos o que otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones o facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero o a fin de denigrar a cualquier persona".

Fracción III.- "Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones o facultades".

Fracción IV.- "Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó".

Por lo que se refiere a las fracciones I y II es presupuesto lógico que sólo puede distraerse de su objeto una cosa que se recibió previamente y cuya tenencia ostente el sujeto activo del delito. La falta previa de la entrega de la cosa, hace imposible el acto consumativo de la acción delictuosa, típicamente descrita en la ley, la distracción de la cosa de su objeto. Si por medio de un contrato o un acto el agente hubiese recibido la cosa en dominio no habría posibilidad de que se consumara el delito. La acción consumativa del delito consiste pues en distraer la cosa de su objeto con transmisión de la misma tenencia y no del dominio. La violación de la finalidad de la cosa trae aparejada la infidelidad y la deshonestidad del servidor público.

Con relación a las fracciones tercera y cuarta, - considero estamos ante una coparticipación delictuosa.

Antes de su última reforma el Código Penal señalaba únicamente como agentes capaces de cometer este delito a los servidores públicos, pero el legislador considerando que éste casi nunca actúa solo, ya que en la comisión puede involucrarse algún otro servidor público que no se considere encargado de un servicio público o bien un particular prefirió involucrar en este delito a todos los participantes al decir "todo servidor público" entendiéndose por esto pertenecientes a cualquier categoría y termina diciendo "a cualquier persona" aunque no tenga calidad de servidor público, tomando en cuenta que el afectado siempre será el mismo: el Estado.

CONCLUSIONES

1. El artículo 7o., fracción III de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina como actos que redundan contra los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y son causas de juicio político: "Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales".

Aquí el legislador incurrió en un grave error de redacción, quiero pensar que así es, porque las garantías que tutela nuestra Constitución no pueden ser violadas "levemente" y "por una sola vez" porque simplemente se les viola y el sujeto activo de dicha violación debe ser castigado conforme la ley, sugiero que dicho artículo debe reformarse y quedar de la manera siguiente:

Artículo 7o., fracción III: "Las violaciones a las garantías sociales, etc.

2. Debe reformarse el artículo 111 Constitucional en su párrafo sexto que se refiere a que el Presidente de la República podrá pedir la destitución de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Creo que con esta determinación Constitucional se

le está dando más poder del que ya tiene el jefe del ejecutivo, constituye una grave intromisión de un poder en otro, me pregunto a donde queda el principio de autonomía de poderes. Podría mencionarse que el Presidente de la República podrá sugerir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la remoción o destitución de alguno de los magistrados, jueces, etc.

Habría quien nos debata que el Presidente podrá pedir según el artículo, yo les replico que debería decir: "Podrá denunciar ante la Suprema Corte de Justicia, para que ésta juzgue como si se tratara de la denuncia de cualquier ciudadano, ya que el artículo en cuestión involucra hasta el poder legislativo, considero que el juez, magistrado, etc. deberá ser juzgado por quienes los eligieron o designaron ya que no es sujeto de juicio político como sucede con los diputados y senadores, gobernadores, incluso el Presidente de la República.

3. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá crear con urgencia un boletín de inhabilitados jurídicamente para obtener un empleo, cargo o comisión públicos, ya que el artículo 215 del Código Penal que determina el delito de abuso de autoridad en su fracción - XI enuncia que cometerá este delito el servidor público: - "Cuando contrate o autorice a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio públi-

co, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación".

Para no dejar lugar a que el acusado esgrima en su defensa el desconocimiento de tal situación se sugiere la instrumentación de tal boletín, independientemente del interés público que esto reviste, es obvio el interés administrativo ya que no se debe permitir que otra dependencia vuelva a contratar a quien cometió un delito o falta oficial.

Además podemos reforzar lo anterior mencionando que el artículo 47 de la actual ley de responsabilidades de los servidores públicos referente a las obligaciones de éstos en su fracción XII dice que: "El servidor público deberá abstenerse de autorizar la selección y contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado.

Me pregunto: ¿Cómo dar cumplimiento a tal disposición si se ignora tal situación?

4. No debería existir el párrafo tercero del artículo 108 Constitucional que dice: "El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común". Me pregunto qué sucede en caso de que el Presidente de la República cometa alguno de los delitos del fuero federal, como por ejemplo peculado, es una manera absurda de dar inmunidad al Presidente de la República ya que es muy remota la posibilidad de que cometa parrici-

dio y muy posible que incurra en delito de peculado.

5. No estoy de acuerdo respecto a la prescripción señalada por el artículo 113 Constitucional ya que éste a la letra dice: "La responsabilidad por delitos o faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después". Considero que dicho artículo debería ser reformado y preveer que dicha responsabilidad podrá solicitarse durante el tiempo en que el funcionario ejerza su encargo y durante el tiempo en que se éste se encuentra evadido de la acción de la justicia, siempre y cuando éste sea igual al tiempo de la sentencia, pudiéndose iniciar el procedimiento en cualquier tiempo.

BIBLIOGRAFIA

1. CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Drama Penal, Edic. 1982.
2. JIMENEZ DE ASUA, Luis. La ley y el delito, 4a. Edic., 1963.
3. VILLALOBOS, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. 4a. Edic. 1983, Editorial Porrúa.
4. PORTE PETIT. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal, Edición 1984.
5. JIMENEZ HUERTA, Mariano. Derecho Penal Mexicano, Tomo 5, Suplemento "Delitos cometidos por los servidores públicos", Edic. 1983.
6. MERKEL, A. Dr. Derecho Penal, Tomo I.
7. CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano, Parte General.
8. CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas. Código Penal Anotado, Edic. 1983, Edit. Porrúa.
9. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Décimoquinta Edición, Edit. Porrúa.
10. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Vigésimo Tercera Edición, Edit. Porrúa.
11. P. MORENO, Antonio de. Derecho Penal Mexicano, Edic. 1968.

12. CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edic. 1982, Edit. Porrúa.
13. RIVERA SILVA. Procedimiento Penal, 2a. Edic. Corregida y Aumentada, Edit. Porrúa, 1958.
14. GONZALEZ BUSTAMANTE, J. J. Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Edic. 1946, Ediciones Botas.
15. PAVON VASCONCELOS, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano, Edic. 1967, Porrúa.

LEGISLACIONES

1. 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 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.
2. Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados decretada en 1979.
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 30 de diciembre de 1982, actualmente en vigor.
4. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal en vi

gor.

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor.
6. Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.
7. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814.
8. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822.
9. Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823.
10. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.
11. Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836.
12. Proyectos de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.
13. Primer Proyecto de Constitución de la República, 1842.
14. Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842.
15. Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1842.
16. Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de la Reforma, 1847.
17. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847.
18. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856.
19. Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856.
20. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865.

21. Reforma del Artículo 104 de la Constitución Política de la República Mexicana, 1857.
22. Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916.