



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"COHECHO Y PEGULADO COMETIDOS POR ALTOS
FUNCIONARIOS PUBLICOS EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

FERNANDO SANCHEZ ALBERT

MEXICO, 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

P R O L O G O

El objeto del presente trabajo no es sólo el de cumplir con el requisito que al terminar nuestros años de preparación, nuestra máxima casa de estudios exige para obtener el Título de Licenciado en Derecho, sino también, el de satisfacer una inquietud y curiosidad personal, que se ha despertado al observar los acontecimientos cotidianos de la vida nacional.

Ahora bien, en esta ocasión, he tratado de investigar en forma somera lo que es el cohecho y peculado cometidos por los altos funcionarios públicos en México y su responsabilidad, desde el marco del Derecho y las sanciones que se han de aplicar a los responsables por la violación de la ley.

Intencionalmente no he tocado la responsabilidad de los funcionarios y empleados, porque a ellos sí se les aplica la Ley de Responsabilidades, y esto lo observamos frecuentemente cuando al empleado de ínfima categoría o que devenga lo indispensable para vivir, se le somete a juicio de responsabilidad, por violar correspondencia o por haber realizado un cohecho; pero nunca vemos que - al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados, al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, a los Jefes de Departamentos Autónomos, al Procurador General de la República, a los Gobernadores y a los Diputados a las Legislaturas Locales de los Estados, se les someta a juicio de responsabilidad, sino, excepcionalmente, por razones de orden político.

Por otra parte, este pequeño ensayo, más que una contribución sobre la materia, representa el estado de injusticia que se impone al Pueblo de México, - pues existen personas sin escrúpulos que hacen hasta lo imposible por gozar de un cargo en la Administración Pública, para satisfacer sus anCIAS de riqueza y poder, aun a costa del interés colectivo al que deberían salvaguardar.

Por esto, ante los múltiples problemas que se nos presentan en la -- Ciencia del Derecho he querido concretarme solamente a dos de ellos y que a -- mi manera de ver y de pensar son de los problemas que surgen con mayor frecuencia y arraigo en nuestro País.

Por último, es mi deseo que con este trabajo pueda desarrollarse - aunque sea un poco, la acción de la Justicia, para proteger a todos los afec-- tados de la irresponsabilidad de los altos funcionarios del Estado.

INTRODUCCION

Cuando en las charlas de sobremesa, ya sea en el seno familiar o restaurantes, surge el tema de la política y muy especialmente la que se desarrolla en México, de inmediato, al unísono, aparece el renglón dedicado a la corrupción, al peculado, al cohecho, al enriquecimiento ilícito de los políticos y a todo eso que debidamente unificado es de hecho el único deporte en el que tendríamos verdaderos exponentes a nivel internacional y con la capacidad suficiente, si esto fuera posible, de contar con varios campeones mundiales, en virtud de que el pueblo logra percatarse de la existencia de malos manejos, por el gran número de ellos, su frecuencia y el descaro con que se realizan por parte de los altos funcionarios, funcionarios y empleados, a pesar de los desesperados esfuerzos realizados por la Prensa, la Radio y la Televisión, de hacer resaltar cuestiones secundarias que son utilizadas para la distracción de la opinión pública, a fin de ocultar los hechos ilícitos y los delitos graves cometidos por los influyentes.

Ahora bien, respecto al sistema político mexicano actúa como tradicionalmente lo ha hecho; sacrificando y premiando. Usando la guillotina y la bolsa, la Ley y la represión, usando el poder convulsiva y mañosamente. Solo en México podemos contemplar el caso de que Secretarios de Estado renuncien cuando su responsabilidad es tan parcial y sus actos reciben calurosa aprobación Presidencial; sólo en este País observamos que salen del poder los que no se han dejado corromper; pero no sólo esto sino, que al tiempo que pasa esto, los deshonestos se afianzan en sus posiciones, son respaldados y protegidos con desenfado y prontitud.

Por otra parte, toda política es en el fondo una política privada al servicio de aquellos grupos que poseen la capacidad de imponer sus reglas, tendientes a proteger sus intereses personales y los de su grupo.

No obstante lo anterior, importa poner de manifiesto que para los impositores de las reglas, está claro que con el delincuente político tiene casada una disputa en el plano cultural y que históricamente, no es factible descartar la posibilidad de que el perseguido y extrañado hoy, se convierta mañana en el impositor de las reglas; esta eventualidad sirve para moderar el carácter de la persecución de que son objeto.

Por esto, los impositores de reglas actúan con la misma soberbia que exhibieran sus antecesores durante los días de su llegada al poder y piensan que la historia termina con ellos y que no hay porque temer a sus sucesores.

Una prueba de esto, es que el pueblo no cree que sólo haya cuatro -- corruptos del sexenio pasado y es porque el pueblo razona; si lo se yo, cómo no lo van a saber los funcionarios que relevaron a los corruptos.

Con relación a lo anterior, la opinión pública no acaba de comprender y aceptar la necesidad de que algún valiente se decida a presentar la denuncia respectiva y lo más difícil aportar las pruebas que son de carácter oficial y a las cuales no tiene acceso.

Por último, vale la pena advertir que el político no actúa solo, sino que forma parte de grupos organizados que aspiran a imponer sus reglas y expectativas y que habitualmente no desaparecen ante la prisión de alguno de sus miembros.

Concluyendo diremos, que lo que hiela la sangre en toda esta experiencia, es la certidumbre de que cientos de víctimas inocentes, cruzan diariamente las puertas de las diversas cárceles del País, llenos de resentimiento, deseosos de venganza, arruinados y perdidos sin remedio, porque no tuvieron experiencia, ni dinero, ni amigos que los ayudaran como a los influyentes.

ANTECEDENTES HISTORICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS

En este capítulo trataremos de hacer una pequeña reseña, que aunque sea en forma somera y escueta veremos algunos antecedentes históricos de nuestro derecho en particular y con el objeto de encontrar si es posible, una explicación a las normas que actualmente nos rigen.

En el decurso de la Historia Universal encontramos, grandes movimientos sociales que han originado la desigualdad de los hombres y para darnos -- cuenta de esta afirmación basta escudriñar superficialmente la historia antigua de Grecia, Roma y México.

Adentrarnos en la antigua Grecia, es descubrir la filosofía y con -- esto a grandes pensadores, los cuales formaron las Leyes de Grecia, pero basados en las diferentes clases sociales existentes en la Metrópoli Griega, y por consiguiente en la desigualdad de status jurídicos de sus habitantes (plebeyos, -- patricios, esclavos).

En la antigua Grecia existió una verdadera legislación y al respecto los historiadores relatan que "las Leyes que se dictaban, debían meditarse antes de promulgarse y que no podían ser arbitrarias, ni tener resultados perjudiciales para los habitantes, pues de lo contrario, los legisladores se hacían acreedores a sanciones muy severas, como era el ser multado, privado de la ciudadanía o condenado a muerte, de esta forma se buscaba evitar la aprobación de Leyes poco meditadas" (1).

Por otra parte los historiadores nos dicen que no sólo los legisladores estaban sujetos a las leyes, sino también las autoridades administrativas eran objeto de severas sanciones cuando en el ejercicio o desempeño de sus funciones cometían irregularidades o se tenían noticias fundadas de la falta de probidad de una autoridad, y no se crea que en Grecia fueron pocos los funcionarios prevaricadores, pues por el contrario, abundaron en las esferas oficiales el cohecho, la corrupción y las dádivas. "los políticos no eran mucho -

(1).-Will Durant. La Vida en Grecia . Tomo I, Pág. 386

mejores; apenas si hubo alguno de los que intervinieron en la vida pública de Stenas, que no haya sido acusado de corrupción" (2) "El soborno estaba a la -- orden del día, como medio para conseguir ventajas políticas, impunidad en los delitos y éxitos diplomáticos" (3).

R O M A

Los historiadores relatan que los romanos quisieron ilustrarse en la Legislación Griega y que les sirvió de inspiración al elaborar la Ley de las Doce Tablas, "hacia el año 301, tres patricios fueron enviados a las ciudades griegas de la Italia Meridional, donde la evolución de las leyes se -- hizo notoria, con las leyes de Solón y Licurgo que estaban en vigor y posteriormente esos patricios se trasladaron hasta Atenas, regresando al cabo de un año y llevando consigo las leyes griegas" (4).

Los romanos aplicaron las leyes de Solón y "El hecho de que estas leyes se aplicaron a todos los hombres libres sin excepción, constituyó, ya -- de por sí una revolución, pues ahora ricos y pobres estaban, por igual, sujetos a las mismas restricciones y penas" (5).

También los romanos aplicaron los procedimientos griegos contra legisladores y autoridades administrativas y se estableció que para tomar posesión un funcionario de su cargo, se le harían exámenes tendientes a comprobar sus buenos antecedentes así como su capacidad, sólo después de haber cumplido con estos requisitos podía tomar posesión de sus funciones; de tal manera --- vemos que estos también podían ser sancionados como los particulares.

Las autoridades administrativas romanas una vez terminadas las funciones de su administración eran sometidos a una fiscalización. "Cualquier -- ciudadano estaba autorizado para denunciarlo si había cometido algún delito -- y para lo cual al fin de su mandato eran inspeccionados sus actos, cuentas y documentos referentes al cargo, por una junta responsable ante el consejo; -- y si se le probaban grandes irregularidades, eran castigados hasta con la -- pena de muerte." (6)

(2).-Idem. Op. cit. Pág. 444

(3).-Idem. Op. cit. Pág. 445

(4).-Eugene Petit.-Tratado Elemental del Derecho Romano.-Pág. 37

(5).-Will Durant.-Op. cit. Pág. 182

(6).-Idem. Op. cit. Pág. 398

DERECHO AZTECA

Los historiadores afirman que el antiguo territorio mexicano estaba poblado por numerosas tribus que radicaban en mesetas, valles y selvas, de las cuales resaltaba el pueblo Azteca por su avanzada capacidad guerrera, cultural y civilizadora, la que pronto llegó a dominar a las demás tribus. Aprovechando el desarrollo de estas culturas logró formar una gran legislación.

Algunos pueblos como los Zapotecas, Toltecas, Mixtecos y Mayas, también tenían sus legislaciones y al ser conquistados por los Aztecas dieron con su cultura un gran avance a la legislación Azteca que ahora nos sirve como punto de partida para estudiar el derecho mexicano.

Por otra parte en la legislación Azteca se apreciaba un profundo -- afán de impartir justicia y aunque en forma por demás severa y a veces hasta bárbara, se aplicaba la ley por igual, "Tanto a los poderosos como a los debiles se les sometía a las leyes Aztecas" (7).

Analizando el sistema teocrático empleado por los Aztecas, desprendemos que el Rey era el jefe supremo de la guerra, sacerdocio y administración de justicia; el cual auxiliado por tribunales y jueces impartía justicia, dejando posteriormente a los ejecutores la obligación de hacer cumplir las sentencias emanadas de dichos órganos jurisdiccionales.

AUTORIDADES. - No existen datos concretos que puedan ilustrar acerca de como eran nombrados los funcionarios que tenían a su cargo las funciones administrativas y las judiciales; deduciéndose que estos últimos eran elegidos por el rey y de ser así, posiblemente también los demás funcionarios fueron -- nombrados por el rey. Lo que sí es cierto, es que los cargos públicos eran obligatorios, de aquí que hubiera verdadera jerarquía entre los funcionarios, donde "El Rey era el jefe supremo de la administración pública, auxiliándose en sus funciones gubernamentales de altos funcionarios de la nobleza del clero y de la clase militar" (8).

(7). - Lucio Mendieta y Nuñez. - Derecho Precolonial 1937. - Pág. 61

(8). - Lucio Mendieta y Nuñez. - La Administración Pública en México. - Pág. 21

En los cargos de jueces había cierta selección "Se tenía cuidado al escoger a estos jueces, en que fuesen ricos, educados en el calmecac, de buenas costumbres, prudentes y sabios y que no fuesen afectos a embriagarse, ni amigos de las dádivas" (9).

Ahora bien, tanto "Los funcionarios administrativos como los judiciales, no estaban exentos de cometer algún delito en el desempeño de sus funciones; -- posiblemente esta materia sea una de las más completas del derecho Azteca, pues conocían y castigaban casi todas las figuras delictivas que actualmente conocemos, como por ejemplo: la concusión, el peculado y la malversación de fondos; estos delitos podían ser cometidos por funcionarios administrativos y judiciales, en caso de no impartir justicia con rectitud o hacerlo parcialmente o bien el aceptar dádivas; siendo un aspecto importante en la legislación Azteca, la -- diferencia que hacían entre delitos culposos y delitos intencionales. De aquí que, por la comisión de alguno de los delitos mencionados, los funcionarios se hacían acreedores a sanciones muy severas y que eran A los que cometan el -- delito de peculado se les aplicará la pena de muerte, cuando el peculado sea -- cometido por un administrador real se aplicara además, la confiscación de sus bienes; y cuando los jueces y magistrados incurran en el cohecho, es decir, que aceptan dádivas u obsequios durante el ejercicio de su encargo, serán castigados con la pena de muerte" (10).

DERECHO COLONIAL

Narran los historiadores que cuando los españoles sometieron a los Aztecas y se adueñaron del territorio mexicano, impusieron su cultura, religión y empezaron a organizar la nueva colonia, nombrando al efecto autoridades que fueron aumentando en número, en la medida, en que se iban consolidando los nuevos dominios y así encauzar su régimen a los nuevos súbditos de la corona española.

Las necesidades que iba imponiendo la nueva colonia hizo al rey formar el Virreynato de la Nueva España y con ella las autoridades necesarias --

(9). - Idem Op. cit. - Pág. 21

(10). - Lic. Carlos H. Alva. - Estudio comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo Mexicano. - Pág. 15

para su desarrollo, logrando sobresalir al efecto: El Consejo Real de Indias; Las Audiencias Reales; El Virrey que era el más alto funcionario de la Colonia y autoridades de menor rango, como el Gobernador, los Corregidores y los Intendentes.

Durante esta época se castigaron los delitos de funcionarios públicos, que cometían en el desempeño de sus funciones, no obstante que dichos funcionarios eran sometidos al terminar su cargo; abundó la inmoralidad y corrupción llegando hasta los Virreyes.

EL DERECHO MEXICANO HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Al consumarse la independencia, por un lapso más o menos largo, siguieron vigentes en nuestro país las leyes dictadas por la Colonia; pero no obstante lo anterior, durante la propia Guerra de Independencia entraron en vigor, por los Insurgentes, algunas leyes sobre diversas materias y algunas disposiciones que se encuentran contenidas en nuestra primera Constitución, sancionada en Apatzingán en el año de 1814 por el General José Ma. Morelos y Pavón, bajo el rubro de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" (11).

CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1814

En la Constitución de Apatzingán, ya se encuentra establecido el principio de responsabilidad para los Altos Funcionarios Públicos: en su artículo 59 establece: "Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrán hacerseles cargo de ellas, además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía y apostasía y por los delitos de Estado de infidencia y dilapidación de caudales públicos" (12).

CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1824

Esta carta fundamental es considerada la primera del México Independiente y en ella se consignaba la responsabilidad de los Altos Funcionarios

(11).-J.E. Hernández y Dávalos.- Colección de Documentos para la Historia de la Guerra de Independencia de México de 1808 a 1821.- Tomo V.- Pág. 707

(12).-Idem. Op. cit. Pág. 707

Públicos, enmarcado dentro de estos a los Gobernadores de los Estados, los cuales eran considerados agentes públicos que podían incurrir en responsabilidad por delitos oficiales.

Ahora bien, esta misma Constitución Mexicana que el Presidente de la República podía incurrir en el delito de cohecho o soborno durante su empleo o por el tiempo que durara su cargo.

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En estas siete leyes de 1836 se encuentra el origen del sistema que actualmente rige para Juzgar a los Altos Funcionarios.

En las leyes Constitucionales de 1836, el Presidente de la República, los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios de -- Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos y Juntas Gubernamentales eran responsables por delitos del orden común, según el Artículo 47 de la Tercera Ley Constitucional de 1836: "En los delitos comunes no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su Presidencia, ni contra -- los Senadores desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminado su cargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios de 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, se hará la acusación ante el Senado" (13).

LOS PROYECTOS DE CONSTITUCION DE 1842

y

LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Los Proyectos de Constitución de 1842 y demás proyectos no contienen cambios substanciales al régimen de los Fueros que continuaron rigiendo alterativamente, de acuerdo con los intereses de las distintas personas que se disputaron el poder, y sin cambiar su carácter de privilegiados.

Las Bases Orgánicas de 1843 establecían también el principio de responsabilidad para los Altos Funcionarios Públicos en su Artículo 47, "Cualquiera

(13). - Isidro Antonio Montiel y Duarte. - Compilación que contiene Importantes - Documentos. - Tomo III. - Pág. 47

de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y la Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de los Departamentos" (14), de donde resaltaba su carácter de privilegiados, para el fuero que gozaban los Militares, Eclesiásticos y de Imprenta.

Fue Don Benito Juárez, al promulgar la Ley de 23 de Noviembre de 1855, quien logró la supresión de los Fueros de privilegio, manteniéndose sólo el -- Fuero Constitucional.

CONGRESO DE 1856 (IGNACIO COMONFORT)

En tanto se daba la obra del Congreso Constituyente de 1856, regió el estatuto provisional orgánico para la República Mexicana, mandado hacer por -- Don Ignacio Comonfort y en su artículo 63 marca la inviolabilidad de los Diputados por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y se mantuvo el procedimiento especial creado por el Centralismo para el Juicio Político, bajo el Título Quinto del Artículo 105 al 109 de donde se desprende: "Cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo por los Secretarios de Estado, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y los demás Funcionarios Públicos de la Federación de elección popular; así como para enjuiciar al Presidente de la República, que solamente podía ser acusado por delitos graves del orden común, se encomendará el trámite del Juicio a un jurado de acusación, cuya característica era estar integrado por un individuo de cada Estado de la República y nombrado por su Legislatura Estatal a quien correspondía pagar los gastos del individuo.

Este Jurado de acusación se tenía que reunir una sola vez al año con duración de un mes, para recibir las quejas por actos cometidos por los Altos Funcionarios en el tiempo de su encargo y después de oír al acusado y de investigar los elementos existentes en su contra, por mayoría de los dos tercios de sus miembros, formulaba su acusación ante el congreso general, que actuaba como jurado de sentencia y podía absolver o destituir, sin perjuicio de que el funcionario condenado, una vez resuelto el juicio político, quedaba sujeto a las -- Leyes y Tribunales ordinarios, por los delitos comunes que hubiera cometido" (15).

(14).-Idem. Op. cit. Pág. 439

(15).-Felipe Tena Ramírez.-Leyes Fundamentales de México.-Pág. 570

CONSTITUCION DE 1857

Esta reglamentación consagra todo el Título Cuarto para establecer el principio de los funcionarios públicos, y en su Artículo 103; indica, "Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son Responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo, los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y Leyes Federales; lo es también de su encargo, y solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común el Presidente de la República" (16).

En sus Artículos 104 y 105 marca el sistema de enjuiciamiento por razón de la competencia; uno corresponde a la competencia Jurisdiccional para los Altos Funcionarios de la Federación una vez desahogados, por los delitos del orden común que cometieran durante el tiempo de su encargo, quedando a disposición de los tribunales comunes; el otro se refiere a la competencia Constitucional, en el que por ningún motivo, puede intervenir un Juez Ordinario" (17).

"Distinguidos Juristas dicen que esta reglamentación esta fuertemente influenciada por la doctrina y el Derecho Anglosajón, la Constitución de 1857 recibe su máxima inspiración de las obras de Story y Tocqueville, este último, Francés de origen, pero brillante expositor y conocedor de los sistemas ingles, norteamericano y de su país, llevada por esta influencia, la Constitución liberalista se preocupó fundamentalmente de resolver todo lo concerniente al juicio y al Tribunal Político y casi se olvido referirse a los delitos que son causa de la responsabilidad penal oficial, olvido que después subsanó el legislador" (18).

A pesar del proyecto de Constitución, se quiso dar al Juicio Político una especial importancia consagrándole el Título Quinto, su regulación fue desafortunada. Abandonó los términos: Delitos Comunes y Delitos Oficiales y acogió en substitución una expresión más problemática para su comprensión y definición: Falta o Abuso cometido en el ejercicio de su encargo". Y tras de no --

(16). -Idem Op. cit. Pág. 624

(17). -Idem Op. cit. Pág. 624

(18). -Revista Mexicana de Derecho Penal. -Noviembre de 1964. -Pág. 99

resolver la vieja cuestión de enumerar o definir los delitos causa de la responsabilidad penal oficial, hizo nacer un enigma con la frase; Delitos Graves del orden común, que no ha tenido la dicha de ser descifrado por los Constituyentes de la Carta Magna de 1917 en la que se repitió, encerrándose todo el contenido en el Artículo 105, de la Carta Fundamental de 1857.

CONSTITUCION DE 1917

Nuestra Carta Magna actual, consagra su Título Cuarto a la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, y así, en su artículo 108 establece: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Si el delito fuere común sigue diciendo la Constitución, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros, declarará si ha o no lugar a proceder en contra del acusado. Si la declaración es negativa, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no impedirá que la acusación continúe su curso cuando haya dejado de tener fuero. En caso afirmativo, el acusado queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes. Cuando la acusación es contra el Presidente de la República ésta se presenta ante la Cámara de Senadores" (19).

(19).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.-Artículo

CONCEPTO DE ALTO FUNCIONARIO PUBLICO

y

EL FUERO CONSTITUCIONAL

CONCEPTO DE ALTO FUNCIONARIO PUBLICO

y

EL FUERO CONSTITUCIONAL

Continuando con el desarrollo de esta tesis, vemos que otro de los aspectos importantes del presente trabajo es el concepto de Alto Funcionario y su Fuero Constitucional, por lo tanto, nos abocaremos a la tarea que significa desentrañar lo que es un Alto Funcionario y su Fuero.

CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE ALTO FUNCIONARIO PUBLICO

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Capítulo denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", encontramos algunos artículos directamente relacionados con esta Segunda Sección y que se transcriben.

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 responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por las violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado de traición a la patria, y delitos graves del orden común" (1).

Artículo 111 Constitucional.- En su párrafo Quinto nos dice; "El Con-

(1).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.-Artículo

greso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso" (2).

Como podrá observarse en el Párrafo Quinto del Artículo 111 Constitucional, nos remite a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, la que en su Artículo 2º enumera quienes son los Altos Funcionarios, siendo los mismos que señala la Constitución en su Artículo -- 108. Asimismo la Constitución hace referencia a sus Artículos 77 Fracción - III, 89 Fracción II, 108, 110, 111, 114 a la triple diferenciación de Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados Públicos.

Ahora bien, de lo anteriormente expuesto, podemos concluir que nuestra Constitución, no da un concepto de lo que es Alto Funcionario, sino que solamente indica quiénes son considerados "altos Funcionarios", por los que habremos de recurrir a la doctrina para ver cual es el concepto de Alto Funcionario, Funcionario y Empleado.

El primer problema con que nos encontramos al entrar al estudio de los conceptos antes mencionados es que la terminología que es usada tanto por la doctrina como por las diferentes legislaciones, es muy confusa y sólo la Jurisprudencia da un gran vance en lo que respecta a diferenciar los conceptos de Empleado, Funcionario y Alto Funcionario.

DOCTRINA

Para la Doctrina Italiana existen dos conceptos fundamentales que son: Funcionarios y Empleados.

D' Alessio: Dice que los primeros "se determinan por la relación que guardan con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo; los segundos se definen por la naturaleza de su actividad" (3).

(2). - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. - Artículo 111.

(3). - D' Alessio Francesco. - Istituzioni Di Diritto Amministrativo Italiano, 1932, Tomo I, Pág. 124.

Raggi Luigi: "Se contenta con clasificarlos en Funcionarios Públicos (cuando obran para el Estado en un servicio público), Oficiales Públicos (si concurren a formar la voluntad del Estado o Entes Públicos y Empleados (que ponen a disposición del Estado sus servicios profesionales)" (4).

Petrozziello. -Se refiere a Funcionarios y Empleados Públicos de la siguiente manera: "El funcionario Público posee el derecho de mando, de iniciativa, de decisión y por lo mismo ocupa los grados Altos de la Jerarquía Administrativa. El Empleado realiza una labor de preparación o ejecución de las disposiciones que emanan de las autoridades superiores, su situación es inferior en aquella Jerarquía" (5).

Bielsa. -Funcionario es "aquel que en virtud de designación especial y legal (sea por Decreto Ejecutivo, sea por elección) y de manera continúa bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, -- constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o social" (6).

En México, la opinión jurídica cabalga en los campos imprecisos de la legislación y la Jurisprudencia. A menudo el legislador introduce en su lenguaje vocablos o términos que pertenecen a un linaje etimológico distinto o a un dominio conceptual diverso, provocando confusiones en las mentes de -- los Juzgadores.

Ahora bien, en el derecho positivo mexicano predominan tres conceptos o expresiones que son Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados, pero el uso de ellas en la legislación no es del todo afortunada, pues bien, advierte el Dr. Serra Rojas que en algunas Leyes Administrativas, como el Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, no mantienen una clara distinción de los Agentes Públicos, ya que se habla indistintamente de los tres a veces con términos contradictorios, o sin un concepto definido de ellos.

Para el Dr. Andres Serra Rojas. -"se denomina Agente Público, Funcionario o Empleado a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, para la cual desempeña una función pública cualquiera de naturaleza permanente y no accidental" (7).

(4). -Raggi Luigi. -Diritto Amministrativo, 1932-1936, Tomo IV, Pág. 199

(5). -Petrozziello M. -Rapporto Di Pubblico Impiego, 1935. Pág. 54

(6). -Rafael Bielsa. -Derecho Administrativo, Tomo V, Pág. 4

(7). -Andres Serra Rojas. -Derecho Administrativo, 1954. Pág. 318

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO

Artículo 3º "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales" (8).

La anterior definición hecha por la Legislación Burocrática, no se -- diferencia en ninguna forma quienes son Altos Funcionarios, Funcionarios, ni -- Empleados, sino que se aplica indistintamente a todos los trabajadores de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Artículo 4º "Los trabajadores se dividen en dos grupos: De Confianza y de Base" (9).

Artículo 5º "Son Trabajadores de Confianza" (10)

I.- Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación -- expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo: Los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamento o Instituto; Tesoreros y Subtesoreros; Cajeros Generales, Controladores; Contadores y Subcontadores Generales; Procuradores -- Fiscales; Gerentes y Subgerentes; Intendentes, etc.

III.- En el Poder Legislativo: En la Cámara de Diputados; el Oficial --- Mayor; el Director General de Departamentos y Oficinas; el Tesorero General; los Cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración; el Oficial Mayor de la Gran Comisión; etc.

IV.- En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Su-- prema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia - del Distrito Federal; los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas; etc.

Artículo 6º "Son Trabajadores de Base" (11).

Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán in-- movibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

De lo anteriormente señalado se desprende que en la Función Pública se requiere de la actuación de dos tipos de servidores, los que generalmente se denominan Funcionarios y que son los encuadrados en el artículo 5º ya an--

(8), (9), (10), (11). - Ley Federal Burocrática, Publicada en 1978, Artículos citados

lizado y los comunmente conocidos como empleados públicos señalados en el artículo 6º, por esto se concluye que cada uno de estos dos grupos se regirá en su actividad al servicio del Estado por un Status Diferente.

JURISPRUDENCIA

La Suprema Corte de Justicia ha expresado con toda claridad diversas tesis que a continuación se citan:

En el Tomo LXIV, Página 3545 "Elias Arturo M" :Que dice lo siguiente; "Para determinar cuando se tiene el carácter de Funcionario y cuando de Empleado, en asuntos civiles o administrativos se debe atender a las atribuciones, facultades y obligaciones del sujeto, de acuerdo con la doctrina que dispone entre Funcionarios o actividades con imperio o autoridad, que crean una relación jurídica pública, al realizar aquellas.

Y entre actividades de quienes carecen de imperio y no crean esas -- relaciones".

Tomo XIX Vizcarra Sánchez José y Coags; Página 1033 "Funcionario Público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una Función Pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene un carácter de Funcionario Público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública o ejercer autoridad".

ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE ALTOS FUNCIONARIOS ,FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS

CONCEPTOS	ALTOS FUNCIONARIOS	FUNCIONARIOS	EMPLEADOS
I.-EN LA DURACION DEL CARGO O EN LA PERMANENCIA.	TIEMPO DETERMINADO	TIEMPO DETERMINADO Y CON GRANDES POSIBILIDADES DE CONTINUAR.	TIEMPO INDEFINIDO
II.-EN LA RETRIBUCION QUE RECIBEN,EN CALIDAD DE SUELDO.	SON ALTOS SUELDOS MARCADOS POR EL PRESIDENTE O POR LA LEY DE EGRESOS.	SON ALTOS SUELDOS CON AFECTACION AL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE ESTADO CORRESPONDIENTE O DEL ORGANISMO QUE DEPENDA.	SON BAJOS SUELDOS CON AFECTACION AL PRESUPUESTO DE LA SECRETARIA DE ESTADO CORRESPONDIENTE O DEL ORGANISMO DE QUE DEPENDA.
III.-SEÑALAMIENTO DE SUS FUNCIONES.	EN LA CONSTITUCION O EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	EN REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARIAS, LEYES, DECRETOS Y CIRCULARES.	EN REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARIAS, LEYES, DECRETOS Y CIRCULARES.
IV.-NOMBRAMIENTO O DESIGNACION.	EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, HACE LA DESIGNACION PARA UN DETERMINADO CARGO O POR ELECCION POPULAR (DIPT. Y SENADORES).	LA HACE EL SECRETARIO DE DESPACHO, POR AMIGAZGO O COMPADRAZGO Y NO POR LA CAPACIDAD PARA DESARROLLAR EL CARGO, NUNCA ES DE ELECCION POPULAR.	LA HACE EL DIRECTOR DE LA DEPENDENCIA U ORGANISMO A LA QUE VA A SERVIR Y ES POR CAPACIDAD PARENTESCO O AMISTAD, NUNCA ES DE ELECCION POPULAR.
V.-CONDICIONES DE TIPO PERSONAL.	EDAD, CIUDADANIA, SEXO, MORALIDAD, OBEDIENCIA, ESTAR EN EJERCICIO DE SUS DERECHOS, NACIONALIDAD, GUARDAR SILENCIO.	NO IMPORTA LA EDAD, SIENDO MAYOR DE 18 AÑOS, NI EL SEXO, NI LA NACIONALIDAD.	NO IMPORTA LA EDAD, SIENDO MAYOR DE 18 AÑOS, NI LA CIUDADANIA, NI SEXO, NI MORALIDAD, NI OBEDIENCIA, NO NECESITA GUARDAR SILENCIO.

F U E R O

En el transcurso de la revolución de ideas, el Fuero ha tenido una significación dentro del desarrollo de las sociedades, y a tal efecto puede decirse que aparece en forma embrionaria, cuando el hombre toma la decisión de convivir con sus semejantes debido a las circunstancias y al medio hostil en que se encontraba.

Ahora bien, dicen los historiadores que con el establecimiento de las tribus y la división del trabajo se da un gran auge al Fuero, pues se forman clases sociales privilegiadas, debido a la guerra, al sacerdocio y a la administración de justicia, sin embargo reconocen que resulta difícil encontrar en los anales de la historia ejemplos del Fuero como precepto jurídico establecido, ya que en las primeras sociedades primitivas no se da como tal, sino más bien, como un privilegio dado por los dioses para el Rey, el Consejo y los Ancianos del Clan o de la Tribu, en atención a su edad, experiencia y capacidad de dirección.

RAICES HISTÓRICAS DEL FUERO

"según testimonio de los historiadores, esta jurisdicción especial es de fecha muy antigua, que entronca seguramente en los primeros pueblos, prescindiendo de considerarla en aquellos donde los Jefes de Tribus desempeñaban funciones judiciales al mismo tiempo que el mando militar.

Es de recordar que en Roma se conoció el Fuero militar desde los primeros tiempos, según acredita Savigny en su historia del Derecho Romano; bien que esta jurisdicción se limitaba a los asuntos puramente militares y de disciplina.

Por otra parte, Constantino mandó expresamente que los militares fuesen juzgados en los negocios civiles por los jueces ordinarios, esta disposición fue confirmada por Arcadio.

Los emperadores Honorio y Teodosio II fueron los primeros en permitir que los militares fuesen citados en asuntos civiles ante el Magister Militum.

Tres años después se prohibió formalmente, bajo pena de multa, obligar a un paisano a comparecer ante el Magistrado Militar, bien fuese como actor o demandado.

Teodosio y Valentiniano dejaron en las provincias a los militares -

bajo la jurisdicción de sus jefes.

Anastasio, si bien adoptó la misma regla, quiso, no obstante, que comparecieran ante los jueces ordinarios para los actos que no pertenecieran al Estado o profesión militar; y finalmente, Justiniano se pronunció en favor de la milicia, extendiendo a Italia la disposición mencionada que se limitaba a las provincias" (12).

FUERO FEUDAL

Cuando se menciona el vocablo y la concepción de Fuero, piensase de inmediato en la costumbre tradicional de los pueblos Francés, Inglés y Español, quienes más se han distinguido en la historia por su otorgamiento y concesión. Los demás pueblos también lo poseyeron, pero no en la medida y en la extensión que se percibió en estos países clásicos de los privilegios dados por reyes y señores a sus súbditos y subordinados, en prenda de tal o cual servicio, que prácticamente excluía de las Leyes Generales a millares de personas que se encuadraban en una serie particularmente de Fueros, hasta que la excepción llegó a convertirse en regla, y "es en el Derecho Inglés donde con el establecimiento del juicio político, se inserta el Fuero como precepto jurídico, por primera vez en una legislación" (13).

Ahora bien, de acuerdo con el sentido absolutista de los monarcas, que hacían derivar su imperium y potestas de Dios mismo, sin asignar al pueblo y a la ciudadanía las más mínima participación en el Gobierno de las cosas y reminiscencias del período feudal que convertía al señor en un delegado del Rey, y muchas veces en su igual, explican aunque no justifican la circunstancia de que los regímenes de excepción, de privilegio, hayan sido más amplios que el Ordenamiento Jurídico del Estado, de este modo y paralelamente a la legislación ordinaria fué constituyendo todo un cuerpo de doctrina y de legislación, con su particular jurisprudencia, que abarcaba las más diversas formas y se incrustaba en la vida de la Nación, desterrando los principios de la generalidad o universalidad de la ley y desde luego, de la igualdad de todos los súbditos.

(12).-Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XII, 1974, Pág. 750 y sigs.

(13).-Idem. Op. cit. Pág. 750 y sigs.

Los países se hallaban formados por extrañas cofradías, que participaban de un régimen especial, más o menos excepcional y restos de poblaciones que se hallaban sometidos a las jurisdicciones comunes" (14).

Más tarde, los principios del liberalismo empezaron a cundir sobre el mundo civilizado, pero no pudieron sacudir aquella frondosa Legislación Foral, que habían formado las potencias feudalistas, debido a que se integraba con -- una sucesión de ventajas y privilegios que desgarraban los entes nacionales, pero que satisfacían los apetitos de mando, de Reyes y Señores Feudales.

FUERO EN MEXICO

Narran los historiadores que cuando los españoles sometieron a los aztecas y se adueñaron del territorio mexicano, impusieron su cultura, religión y empezaron a organizar la Nueva Colonia.

Hemos dicho que España fué una de las potencias feudalistas que más otorgaron privilegios a sus súbditos y lógico era que dadas las circunstancias las Colonias Españolas también gozaran de esos privilegios, por lo tanto, en México se consagraron fueros a los militares, eclesiásticos, nobles y funcionarios.

Por otra parte "en la Constitución de Cadiz de 1812, todas las Autoridades Coloniales, pero en particular los Altos Funcionarios Públicos eran responsables por los delitos que cometían en el desempeño de sus funciones, no obstante que los funcionarios, al terminar su cargo eran sometidos a Juicio de Residencia y a tal efecto las Cortes declaraban si había o no lugar a la formación de causa, en cuyo caso afirmativo, juzgaba y sentenciaba el Supremo Tribunal de Justicia (Artículos 128, 131, 228, 261)" (15).

En la Carta Fundamental de 1814 se encuentra establecido el principio de responsabilidad para los Altos Funcionarios y consagra en su Artículo 59 - al Fuero y señala: "Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas, además no podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de herejía y apostasía y por los delitos de Estado de infidencia y dilapidación de caudales públicos" (16).

(14) Idem. Op. cit. Pág. 750 y sigs.

(15), (16). - Revista de Derecho Penal 1964 Procuraduría General de Justicia D.F.

También en la Constitución de 1824 se estableció el Fuero pero se amplió a los Gobernadores y al Presidente de la República, a quienes sólo se les podía acusar por los delitos de cohecho o soborno.

Ahora bien, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, y en especial la Tercera Ley en su Artículo 47 marcaba el Fuero para el Presidente de la República, los Senadores, Ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios de Despacho, los Consejeros y los Gobernadores, siendo de esta forma que se ampliaba el Fuero Constitucional a más Funcionarios del Gobierno.

Fue Don Benito Juárez, al promulgar la Ley de 23 de noviembre de 1855, quien logró la supresión de los Fueros de privilegio que existían en el país, aunque no Constitucionalmente, si de costumbre y dados por los diferentes Gobiernos que le habían antecedido y que de una u otra forma tenían gran importancia en la vida nacional, ya que influían en decisiones de suma trascendencia, al grado de inmiscuirse en la política del Estado. Es precisamente este el motivo por el cual Juárez decide suprimir los Fueros Eclesiásticos y Militares, que tanto tiempo habían subsistido y que eran la bandera del supremo poder -- conservador.

Posteriormente en la Carta Fundamental de 1857, en el Título Cuarto y en los Artículos 103 y 105 donde se consagra el Fuero Constitucional, así como el procedimiento de enjuiciamiento.

Ahora bien, en nuestra Carta Magna de 1917, en el Título Cuarto y en los Artículos 108, 109, 110, 111 que a continuación transcribiré se consagra el Fuero Constitucional según se desprende de su contenido, así mismo, para quien es dado este Fuero, cual es su fundamento, cual su procedimiento de enjuiciamiento.

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 de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

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

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

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

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

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

Artículo 110 Constitucional.- "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 un Alto Funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior".

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

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados de 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 Responsabilidades de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas 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 quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

DIVERSAS ACEPTACIONES DEL FUERO CONSTITUCIONAL.

Para Martínez Marina.- "Es un uso o costumbre seguida y continuada - por largo tiempo que constituye Derecho no escrito, al lado de la Ley que es Derecho escrito, por lo que cláusulas tan comunes en los documentos públicos - son insertados desde el siglo X en adelante" (17).

Según González Bustamante.- "Que lo toma en su aspecto de jurisdicción especial creada en beneficio de ciertas personas e instituciones que no -- puede quedar sujetas a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios por la -- misma índole de sus funciones que desempeñan" (18).

(17).- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII, 1974, Pág. 750 y sigs.

(18).- González Bustamante Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. México 1946 Pág. 18

Para Jiménez de Asúa .-se traduce en la inviolabilidad y al efecto - nos dice; "Los privilegios de inviolabilidad parlamentaria, por las opiniones y votos emitidos por Diputados y Senadores en el ejercicio del cargo; el trámite y permiso del Congreso o Senado para procesar a sus miembros; la inmunidad de - los Jefes de Estado, en ciertos casos y por determinado tiempo" (19).

Manzini el vocablo Fuero. -"Se encuentra en los textos Constitucionales otros términos, sinónimos o equivalentes como inviolabilidad, inmunidad, privilegio, etc., que a pesar de su distinta grafía, recogen la misma idea de protección o garantía" (20).

Jacinto Pallares dice. -"Que es la necesidad de que los Funcionarios no esten expuestos a las perfidias acechanzas de enemigos gratuitos, y el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún Alto Funcionario de los negocios que le están encomendados, y así impedir las repentinas acéfalias de los puestos importantes de la administración pública" (21).

En mi opinión considero que Manzini es el más acertado, ya que como - el señala el Fuero en sus diferentes acepciones es la protección o garantía - para proceder contra un Alto Funcionario público, pero cabe hacer mención que dicho fuero es sólo mientras se este en el cargo para el que fue designado. La idea de Manzini es recogida así mismo por nuestra Constitución.

¿QUE ES EL FUERO?

"etimológicamente la voz Fuero procede de la locución latina Forum, derivada según algunos escritores del Rey Griego Phoroneo, pero que, con mejor etimología hace proceder de Varrón de a Ferendo y San Isidro de Fando, que designaba el lugar donde se verificaban los Juicios, ejercitaba el pueblo sus -- Derechos y se pronunciaban las arengas públicas (festo), y, por extensión los - mercados" (22).

(19). - Jiménez de Asúa Luis. Códigos Penales Iberoamericanos. Comentarios y Estudios. Pág. 210 y sigs.

(20). - Manzini Vincenzo. Tratado de Derecho Penal Tomo II Vol. II Pág. 648 y sigs.

(21). - Pallares Jacinto. El Poder Judicial. México 1874, Pág. 46 y sigs.

(22). - Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XII, 1974 Pág. 750 y sigs.

Ahora bien, el Fuero es dado como una garantía procesal dirigida a proteger a los Altos Funcionarios del Estado, sustrayéndolos de la acción de los Tribunales Ordinarios y encomendándolos a Tribunales Especiales. Esta -- garantía procesal se manifiesta en diversas medidas y con modalidades diferentes en cada legislación y en los diferentes tipos de responsabilidad penal en que incurren los Altos Funcionarios Públicos. A veces consiste en un previo -- permiso o autorización que se requiere del Congreso para poder procesar al -- Funcionario, en ocasiones es un Antejudio o Cuestión previa para después de -- agotado o resuelto, sea procedente enjuiciar al Funcionario Público. Pero en -- donde la garantía procesal alcanza su mayor identificación con la idea de Fuero, es cuando no se concreta a permitir o a autorizar la intervención o acción de los Tribunales Ordinarios, sino que se transforma en todo un proceso que exige -- la intervención de un Tribunal Especial.

FUERO CONSTITUCIONAL

El calificativo de Constitucional a este Fuero o Garantía procesal -- se debe a la sencilla explicación que normalmente, es la Constitución o Ley -- Fundamental la que lo acoge y donde se encuentra su creación, así como sus --- bases de caracterización.

¿ PARA QUIENES ES ?

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor; los que gozan de Fuero son las personas que están enmarcadas en -- el artículo 108 del ordenamiento señalado y que son: 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, los Gobernadores de los Estados y los Diputados las Legislaturas Locales, el Presidente de la República.

¿ CUAL ES EL FUNDAMENTO ?

Si conceptuamos que la existencia de los Fueros, con su proliferación, significa un contraste y una transgresión abierta a los principios de la igualdad

dad de los ciudadanos ante la Ley, es imaginable que a través de los tiempos, hubo partidarios, si no de eliminarlos totalmente, si de reducirlos al mínimo y solamente para aquellas situaciones especiales donde su aplicación se halle -impuesta por circunstancias también especiales.

Ahora bien, el fundamento de este Fuero Constitucional es de carácter jurídico y político, porque si consideramos los aspectos históricos, veremos que este Fuero se conoce desde hace mucho tiempo como inmunidades y Fueros parlamentarios, que fueron dados por todas las naciones civilizadas, que pensaban en salvaguardar los recintos en donde tenían sus funciones los organismos de la Soberanía Popular y los miembros de los mismos.

Por otra parte, el carácter político se ha ido manifestando a través -del tiempo y esto se puede apreciar tanto en la monarquía como en la República, pues antiguamente el Fuero alcanzaba no sólo a la persona, sino hasta su familia y posesiones y ahora sólo es para la persona que ha sido elegida para ocupar un puesto de elección popular o por designación del ejecutivo; otro aspecto notorio es que antiguamente una persona gozaba de Fuero por tal o cual servicio prestado, sin importar si tenía un cargo o no, y actualmente una persona lo tiene sólo si la Constitución, así lo establece, sino no gozara de ese Fuero; -- otro avance que tuvo el Fuero es que antes al estar en el cargo o fuera de el se seguía teniendo derecho de gozar ese privilegio, aún después de haber terminado en el desempeño de su función; en nuestros días es diferente, pues el Fuero dura mientras se esté en el cargo y por el tiempo que fué elegido o designado a ocupar un puesto por el Ejecutivo o por votación popular.

Cabe aclarar, que el fin del Fuero Constitucional es que los Altos Funcionarios de la Federación y en especial los miembros de las Cámaras, puedan -- cumplir sus funciones sin ser molestados en sus personas y así "evitar que una falsa acusación sirva para eliminar a algún Alto Funcionario de los negocios - que le están encomendados y provocar con esto las repentinas acefalías de los puestos importantes de la Administración Pública" (23)

¿ DEBE O NO SUBSISTIR ?

Es claro que el Fuero Constitucional representa una conquista auténtica de respeto por la investidura que dimana de quien representa la Soberanía popular.

(23). -Pallares Jacinto. El Poder Judicial. México 1874. Pág. 46 y sigs.

Es de conciderar que sin las inmunidades de que gozan los Altos Funcionarios, estos se verían perturbados en su normal y libre funcionamiento, ya sea por el avance de las muchedumbres que no siempre congenian con los catos de sus representantes o por los probables abusos de los otros poderes del -- Estado.

Ahora bien, si lo que se persigue con el Fuero es que los Altos Funcionarios Públicos y muy especialmente los miembros del Congreso, puedan cumplir con sus funciones y tengan libertad para actura y criticar, en un momento dado, la política o la acusación del Gobierno, es evidente que sí debe subsistir dicho Fuero, pero por el contrario si lo que se persigue es abusar de dichos - privilegios, para hacer mal uso del cargo, tal Fuero no debe subsistir, pues fomentaría la corrupción y la desconfianza en el Gobierno por parte de los ciudadanos.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS
PUBLICOS

INTRODUCCION A LA RESPONSABILIDAD

En el capítulo anterior tratamos lo referente a que es Alto Funcionario, Funcionario y Empleado, ahora analizaremos la responsabilidad de los -- primeros enunciados y algunos otros aspectos relacionados con los mismos.

Diremos que si el Derecho exige obediencia a sus Leyes, que reglamentan las relaciones de los individuos, ejerciendo a través del Estado un poder sancionador que castigue a los infractores, es necesario que ese mismo Derecho regule las actitudes de los que, por voluntad del pueblo, ejerzan las funciones públicas.

Ahora bien, el Alto Funcionario, Funcionario y Empleado, como Organos de que se vale el Estado para el desempeño de sus funciones, están obligados con mayor razón aún que un simple particular, al estricto cumplimiento de la Ley, ya que esta es la esencia del nombramiento que los acredita como tales.

Por otra parte, la posición que guardan frente al pueblo en general, los coloca en un plano de superioridad, el cual debe ser entendido como simple desempeño de una respetable función burocrática, y no como la oportunidad temporal de cometer fechorías al abrigo de la Ley. Esto lo afirmamos, porque no debe tolerarse que dentro de un Gobierno que lucha vigorosamente por una equitativa distribución y mejoramiento de las clases populares, se formen al amparo de los puestos públicos fortunas cuantiosas que no tienen explicación satisfactoria y si en cambio, permiten a quienes las disfrutan, llevar una vida de contradicciones constantes con los principios que se pregonan.

El Gobierno de la República debe abordar con toda energía esta problemática, para evitar así que se consumen actos de naturaleza ilícita, que a la vez que causan graves problemas a la economía, desprestigian la administración pública y como consecuencia, se crea la desconfianza del pueblo en sus -- gobernantes y servidores públicos.

Cabe aclarar, que toda esta clase de violaciones de los Funcionarios Públicos se encuentran debidamente establecidas en nuestra legislación. En lo que corresponde al Código Penal se hallan bajo el Título de "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", en donde se hace una enumeración de los delitos que pueden ser cometidos por estos.

Estas figuras delictivas, se localizan en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, este ordenamiento permite a la autoridad del Estado, ejercer una vigilancia que se extiende al grado de pasar los límites de lo estrictamente funcional o sea en concreto, tiene por objeto prevenir o reprimir la conducta en aquellos casos en que el Alto Funcionario, Funcionario o Empleado actuando dentro o fuera del cargo público, comete verdaderos actos delictivos.

Este tipo de transgresión es particularmente de tal gravedad que afecta no solamente la disciplina del servicio público, sino también a el orden público y repercutiendo en el ambiente social, por lo que los efectos se limitan no sólo a lo interno de la administración pública, sino que trasciende al exterior.

La responsabilidad penal de los Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados, puede tener lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por los actos en los que se considere como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública.

Concluyendo diremos que el Alto Funcionario, Funcionario y Empleado, - debe aprender a respetar el derecho del particular y cuidar del interés del Estado; y por su parte el propio Estado tiene la obligación de hacer respetar estos principios a sus agentes públicos y a cualquier particular que resulte beneficiados por el accionar del mal Funcionario Público.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

El concepto de responsabilidad es relativamente moderno, coincide con la noción de Estado y tuvo su auge con el sistema democrático, donde los Altos Funcionarios deben responder por los actos ilícitos que cometan tanto en el ejercicio de su cargo como fuera de él.

Ahora bien, según se desprende de los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Mexicana en vigor diremos que toda persona que tiene a su cargo una función pública, debe ser responsable por el hecho del mismo, cualquiera que sea la naturaleza de esa función, sin importar el grado de jerarquía que se tenga; de esto es que en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades para Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación, del Distrito --

Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, se marque la naturaleza de esta responsabilidad y que, para el objeto es conveniente transcribirla.

"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 hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como el medio más propicio de fijar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del - pueblo" (1).

Analizando el párrafo anterior concluimos que la responsabilidad, --- viene siendo el medio más eficaz de prevenir los abusos de todas aquellas personas que desempeñan cargos gubernamentales y que normalmente esa responsabilidad se produce por la irregularidad en el desempeño de las funciones que le competen y que es conjetada en hechos que implican una transgresión de sus -- deberes, ya sea por una omisión total o parcial de las obligaciones que el cargo impone o bien en acciones que impliquen una falta o un delito por el cual se produzca daño.

Por otra parte, para evitar esto el "Estado por su parte debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida, la libertad o riqueza de las personas; esa sanción popular por más enérgica que en sí misma sea, no puede satisfacer el imperioso reclamo de justicia, que produce la actuación delictuosa de los malos funcionarios" (2).

Ahora bien, como se aprecia en la exposición de motivos de la Ley a - que nos venimos refiriendo, el establecimiento de un orden jurídico es necesario para evitar que la función de la autoridad dependa de la voluntad arbitraria del mal funcionario y que la obediencia del Derecho y de sus Leyes no sea sólo para la conveniencia del mal servidor público, que ejerciendo a través del Estado un poder sancionador, puedan ser castigados como infractores del Derecho aún dentro de sus funciones públicas.

Queremos dejar establecido que a pesar de estas modalidades, se puede

(1). -Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades para Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos- Funcionarios de los Estados. Pág. 2

(2). -Idem. Op. Cit. Pág. 2

advertir que el fin perseguido en la imposición de sanciones penales, es la de salvaguardar el orden público, y al decir esto, también consideramos que el Alto Funcionario que es objeto de una condena por la justicia penal, debe satisfacer el interés patrimonial que entraña la indemnización por el daño material que se ha producido y derivado del quebrantamiento del orden punitivo.

RESPONSABILIDAD PENAL

Es de importancia extraordinaria que las Constituciones y legislaciones penales modernas, acojan la responsabilidad penal de los Funcionarios del Estado, no sólo por su inicial significado como medida de orden preventivo contra futuros Funcionarios, sino aún más, como principio depurativo o corrector de la conducta pública, cuya presunta delictuosidad predica la existencia de normas protectoras de los administrados y en general de la sociedad. Efectivamente, si partimos de la idea de que los Funcionarios son posibles sujetos de delito, la existencia de un cuerpo legal que prevenga su responsabilidad y punibilidad constituiría una seria advertencia para los candidatos a Funcionarios, de que su actividad estará sometida momento a momento a los dictados de un orden punitivo.

Por otra parte, los particulares encontrarán en este orden penal un instrumento jurídico de represión que les haga creer firmemente en el principio universal de la igualdad de los hombres ante la justicia.

Ahora bien, todo ese Derecho Penal que fustiga la conducta delictuosa del funcionario, se da no únicamente para protección de los particulares y garantía de la sociedad, sino que también contiene normas que amparan al Funcionario, de toda acusación temeraria o falsa, que son fácilmente lanzadas sin ton ni son y que por lo regular son escondrijo de políticas malhechoras y anárquicas que pretenden el desprestigio moral del Funcionario para el logro de fines inconfesables. De aquí que se explique el porque se han integrado vías procesales adecuadas para exigir la responsabilidad penal de los Altos Funcionarios Públicos.

La admisión de la Responsabilidad penal del Funcionario es una prueba de la preocupación y desconfianza del legislador sobre la honestidad del Funcionario.

LEGISLACION VIGENTE

Nuestra legislación vigente establece la responsabilidad penal de los Funcionarios En dos ordenamientos:

I.-El Código Penal para el Distrito Federal, expedido el día 2 de enero de 1931.

II.-La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, dado el 4 de enero de 1980.

Ahora bien, el Código Penal antes mencionado, en su Título Décimo consagra un capítulo que denomina como "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", en el cual hace una enumeración de los delitos que pueden realizarse por únicamente por los Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados de la Administración Pública.

Por lo que toca, a la Ley de Responsabilidades aludida anteriormente, diremos que esta regula lo que se considera un delito oficial y faltas del mismo carácter y remite a los Funcionarios que no gozan de Fuero Constitucional a los procedimientos del Código Penal para el Distrito Federal.

DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PUBLICOS

CAPITULO I

EJERCICIO INDEBIDO O ABANDONO DE FUNCIONES PUBLICAS.

ART. 212 .-Se impondrá de tres días a un año de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos, a los funcionarios o empleados públicos que incurran en las infracciones siguientes:

I.-Al que ejerza funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima o sin llenar todos los requisitos legales;

II.-A todo el que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o -

que se le ha suspendido o destituido legalmente;

III.-Al nombrado por tiempo limitado que continúe ejerciendo sus funciones después de cumplido el término por el cual se le nombro:

IV.-Al Funcionario Público o Agente del Gobierno que suponga tener alguna otra comisión, empleo o cargo del que realmente tuviere, y

V.-La que sin haberselle admitido la renuncia de una comisión, empleo o cargo, o antes de que se presente la persona que haya de reemplazarlo, lo abandone sin causa justificada.

CAPITULO II

ABUSO DE AUTORIDAD

Art. 213.- Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le impondrá seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución del empleo.

Art. 214.- Comete el delito de abuso de autoridad todo funcionario público, agente del Gobierno o sus comisionados, sea cual fuere su categoría, en los siguientes casos:

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;

II.-Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare injustamente o la insultare;

III.-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;

IV.-Cuando ejecute cualquiera otro acto arbitrario y atentorio a los derechos garantizados en la Constitución.

V.-Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la Ley, se niegue a despachar un negocio pendiente ante el;

VI.-Cuando el encargado de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad civil para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dar--selo;

VII.-Cuando teniendo a su cargo caudales del erario, les de una aplicación distinta a aquella a que estuvieren destinados, o hiciere un pago ilegal;

VIII.-Cuando abusando de su poder, haga que se le entreguen algunos fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a el y se los apropie o --disponga de ellos indebidamente por un interés privado;

IX.-Cuando con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de --los sueldos de este, dádivas u otro servicio;

X.-El alcalde o encargado de cualquier establecimiento destinado a --la ejecución de las sanciones privativas de libertad, que, sin los requisitos --legales, reciba como presa o detenida a una persona o la mantenga privada de --libertad y sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente, y

XI.-El funcionario que teniendo conocimiento de una privación ilegal de libertad no la denuncie a la autoridad competente o no la haga cesar, si --esto estuviere en sus atribuciones.

Los delitos a que se refiere este capítulo producen acción popular.

CAPITULO III

COALICION DE FUNCIONARIOS

Art. 215.-A los que cometan el delito de coalición de funcionarios--se les impondrá de seis meses a dos años de prisión y multa de veinticinco a --mil pesos.

Art. 216.-Cometen el delito de coalición: Los Funcionarios Públicos, Empleados, Agentes o Comisionados del Gobierno que 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.

CAPITULO IV

COHECHO

Art. 217.-Comete el Delito de Cohecho;

I.-La persona encargada de un servicio público, centralizado o descentralizado, o el funcionario de una empresa en que como accionista o asociado --- participe el Estado, que por sí o por interposita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquier otra ddivida, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

II.-El que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra ddivida a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que este haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Art. 218.-El delito de cohecho se castigará con tres meses a cinco --- años de prisión y multa hasta de dos mil pesos.

CAPITULO V

Art. 219.-Al que cometa el delito de peculado se le aplicarán de uno a doce años de prisión, multa de mil a cien mil pesos, destitución del empleo o cargo e inhabilitación de dos a seis años para obtener otro.

Quando el peculado no exceda en su monto al equivalente a seis meses del salario mínimo general vigente en la región y en la fecha en que se consuma el delito se impondrá al responsable de tres meses a seis años de prisión, multa de quinientos a cinco mil pesos, destitución del empleo o cargo e inhabilitación de uno a tres años para obtener otro.

Art 220.-Comete el delito de peculado todo funcionario, empleado o -encargado de un servicio público del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado y que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

Art 221.-Derogado (3 de enero de 1980)

Art 222.-Comete el delito de concusión: El encargado de un servicio 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 cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

Art 223.-A los funcionarios y empleados públicos que cometan el delito de concusión se les aplicara destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro por un término de dos a seis años, y pagarán multa al duplo de la cantidad que hubieren recibido indebidamente. Si está pasare de cien pesos, se les impondra además de tres meses a dos años de prisión.

Art 224.-Las sanciones del artículo anterior se aplicará también a los encargados o comisionados por un funcionario público que, con aquella investidura, cometan el delito de concusión" (3)

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.

En la exposición de motivos, de la Ley a que nos referimos, se encuentra la justificación de la promulgación de dicho ordenamiento.

"La Ley de Responsabilidades pretende llenar la necesidad, cada vez - más ostensible de limitar el abuso y la inmoralidad en la administración pública, especialmente por lo que respecta a los malos manejos de fondos y al -- enriquecimiento inmotivado de los Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados del Estado" (4).

(3).- Código Penal para el Distrito Federal vigente.

(4).- Exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades para funcionarios y empleados públicos de la federación, del Distrito Federal y de los Altos funcionarios de los Estados, pág. 2

Ahora bien, debemos agregar que el objeto de la Ley de Responsabilidades, como toda norma jurídica, es la regulación de la conducta de los sujetos de Derecho, ya sea prohibiendo, ordenando o permitiendo ejecutar determinados actos.

Por otra parte, una de las características de la norma jurídica es su generalidad, están destinadas a todos aquellos individuos que reúnan ciertas -- condiciones, luego la multicitada Ley, tiende a regular la conducta de determinados sujetos refutados como Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados, ya -- que en ellos se reúnen las circunstancias normativas que les dan ese carácter.

REGIMEN DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES

Diremos que la Ley en estudio, se ocupa de actos ilícitos penales cometidos por los Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados, pero como estos -- pueden realizar ilícitos penales diferentes, cabe señalar a cuales de estos nos referimos más adelante en esta tesis.

Los Altos Funcionarios Públicos puede realizar:

A) Delitos Comunes simples.

B) Delitos Comunes, valiendose de su investidura.

Cuando el Alto Funcionario Público comete un fraude, homicidio, lesiones, abuso de confianza, robo, etc. en contra de un particular, se esta frente a un delito común tipificado y por lo tanto, penado por el Código Penal vigente y que -- para sancionarlo son competentes los tribunales del Orden Común, una vez que ha sido desaforado; pero el Alto Funcionario Público puede también ejecutar esos -- mismos delitos prevaliéndose del cargo, circunstancia que el juzgador del Orden Común deberá de tener en cuenta en el momento de la aplicación de la pena -- rrespondiente, conforme a lo que ordena el artículo 52 del Código Penal vigente que establece:

"en la aplicación de las sanciones penales se tendrán cuenta:

I.- La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados -- para ejecutarla y la extensión del daño causado y del peligro corrido.

II.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta --

precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones económicas.

III.-Las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes y condiciones personales que puedan comprobarse, así como sus vínculos de parentesco, de amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad.

El Juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto, de la víctima y de las circunstancias del hecho en la medida requerida para cada caso" (5).

Como se podrá observar este ordenamiento consagra la intención de llevar a cabo un profundo examen de los hechos y circunstancias que se llevan implícitas en la ejecución del delito, así como atender a las condiciones particulares del presunto responsable del delito que se señale en la averiguación previa.

DOCTRINA

Se han creado diversas modalidades en la clasificación de los actos delictivos, y hay quienes los clasifican en actos punibles del Alto Funcionario, que son cometidos por razón del carácter público que desempeña y otras que no se puede indicar o deducir, lógicamente la naturaleza de la relación entre el cargo y las violaciones del deber profesional, por parte del Alto Funcionario, que implican un delito y como consecuencia una responsabilidad penal.

Por otra parte, hay actos que ameritan una sanción disciplinaria, y que son confundidos con una responsabilidad penal, para lo cual es conveniente aplicar el principio de "Nullum Crime, Sine Lege" y de esta forma evitar que los actos que parecen ilícitos penales, sean sancionados por jueces del Orden Común.

Otra clasificación acerca de la responsabilidad penal es la que señala Bielsa, misma que sólo procede cuando el Alto Funcionario incumple a sus deberes del cargo del que es titular y que dicha violación constituya una transgresión a la Leyes penales vigentes.

(5).-Código Penal para el Distrito Federal vigente

Bielsa.-Clasifica los hechos que atraen la responsabilidad penal del Alto Funcionario en cuanto al carácter de su investidura, de la siguiente manera:

- A).-"Delitos peculiares de los Empleados Públicos, o sea aquellos que sólo pueden cometerse por las personas que revisten un cargo público, ejemplo Abuso de autoridad, Concusión, Peculado.
- B).-Hechos que, cometidos por un particular, no serían punibles, pero -- que al ser realizados por un Agente Público, se tornan delictivos, por ejemplo: La Inacción de un policía cuando puede evitar un robo; el evitar un delito infraganti, es un derecho para un particular, - no un deber; no así, para un representante de la autoridad.
- C).-Hechos punibles, pero que al ser efectuados por un Funcionario, aumentan su gravedad; o sea que el cargo del responsable actúa como un agravante" (6).
- D).-Por lo que respecta a los delitos del Orden Común. los que violan derechos de los particulares, como los delitos contra la integridad corporal, el robo, fraude, etc., los Altos Funcionarios serán - responsables como simples particulares.

Otra clasificación de algunos autores es la que consideran que "Los delitos en que pueden incurrir los agentes públicos son propios e impropios. Por ejemplo: El delito de Abuso de Autoridad es un delito propio, por cuanto - sólo puede ser ejecutado por un Empleado, Funcionario o Alto Funcionario Público.

Los delitos denominados impropios son aquellos en los cuales la calidad de agente público sólo constituye un aumento en la sanción y puede incurrir en los mismos, los particulares. Por Ejemplo: Falsificación de Moneda, -- Billetes de Banco etc" (7).

Ahora bien, en nuestro Derecho, según Ordenamiento Constitucional, todos los Altos Funcionarios son responsables por los delitos comunes que cometan -

(6).-Revista Mexicana de Derecho Penal.-Noviembre de 1964.-Pág.76

(7).-Idem. Op. cit. pág. 77

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

Además, con el objeto de no violar las garantías individuales, y en especial la garantía de legalidad que otorga la Constitución a todos los individuos, el acto ejecutado por el Alto Funcionario, deberá ser considerado -- como delito por la Ley penal, toda vez que no se puede imponer pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trate, y que además, previamente se haya cumplido con el procedimiento establecido para el juicio de los Altos Funcionarios Públicos, o sea, el Desafuero.

PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS
POR DELITOS COMUNES QUE HAYAN COMETIDO
LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

RAICES HISTORICAS

"Después que España hubo organizado administrativa y políticamente - los vastos dominios americanos, tuvo que idear un sistema de control eficaz en la actuación de sus Funcionarios Públicos. Era evidente que la distancia existente entre las Metrópolis y sus dominios de ultramar, exigían un sistema de -- vigilancia más o menos adecuado a sus finalidades de Alta Política. Por un lado, tratar de que sus disposiciones legales, administrativas o políticas fuerán cumplimentadas en sus verdaderos alcances y justos términos; por otro, que sus Funcionarios Públicos pudieran actuar en un ámbito de relativa elasticidad sin una permanente sensación de estar sometidos a un procedimiento de sospecha, situa--- ción que sería adversa a la investidura relevante que ostentaban; y, por otra --- parte, que los habitantes de esas regiones tuvierán la oportunidad de hacer oír su voz cuando el Funcionario cesaba en el cargo, para denunciar los abusos o -- errores que hubiere cometido en su desempeño.

Esta trilogía de intereses y equilibrio, o sea, el Estado Español, el -- Funcionario propiamente dicho y el pueblo, hicieron del Juicio de Residencia -- una verdadera Institución Popular que en su época sirvió para evitar, en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada que actuaba - lejos de los órganos competentes ordinarios. Así pues, podemos decir que el Juicio de Residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo de la autoridad ni de la persona del Funcionario, sino que funcionaba como un acto - jurídico---político de Responsabilidad de Función" (1).

Ahora bien, dicen los historiadores que el precedente del Juicio de - Residencia en México, empezó al salir Cortés en 1522, cuando confió el Gobierno de la Colonia a tres personas; el Tesorero Estrada, el Contador Albornoz y el - Licenciado Zuazo; pero éstos fueron pronto suplantados, mediante la intriga --- primero y después mediante la fuerza por otros dos Oficiales reales, el Factor Salazar y el Veedor Chirinos, que aprovechando el rumor de la muerte de Cortés que corrió por la Colonia, estos dos oficiales dieron como un hecho cierto la desaparición del caudillo y se apoderaron de sus bienes. La protesta de los -- partidarios de Cortés trajo como consecuencia una lucha, que degeneró en con--- tienda armada, entre los leales al Gobernador legítimo y los secuaces de Salazar y Chirinos.

(1). - Escriche J. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia 1874. Pág. 1435

Una vez vencidos y arrojados del poder los dos Oficiales Reales, volvieron a gobernar Estrada y Albornoz hasta el retorno de Cortés en 1526.

El Conquistador Cortés gobernó a su retorno pocos días, pues fué reemplazado enseguida por los jueces que, en virtud de una orden del Monarca Fernando el Católico, conocieron de la Residencia decretada por éste contra él; medida drástica a la que recurrió el soberano para atajar el malestar reinante en la Colonia.

Llegada de los Oidores a México en 1526, donde ninguno de los Jueces lograron hacer nada; el primero de ellos, Ponce de León, falleció a los pocos días de entrar en México; el segundo, Marcos de Aguilar, no pudo sobrellevar sus males físicos más allá de siete meses; y el tercero, Alonso de Estrada, quien, pasándose de bando, comenzó a actuar persiguiendo a Cortés y a sus partidarios tuvo que ceder pronto sus poderes a la Audiencia nombrada por el Rey para gobernar la Nueva España.

LAS DOS PRIMERAS AUDIENCIAS

"Desde la expedición de Cortés a las hibueras hubo continuo malestar en la Colonia, para acabar con el, Carlos V, decidió establecer en México una Audiencia como la Española.

Tal cuerpo asumirla aquí, junto con la justicia, que era su facultad propia, el Gobierno, comenzó a actuar la primera Audiencia en diciembre de 1528 conponiendola un Presidente, Nuño de Guzmán, y cuatro Oidores; como dos de éstos fallecieron poco después de llegar, la Audiencia quedó integrada únicamente por los otros dos, Matienzo y Delgadillo, y el Presidente.

Nada remedió los males de la Nueva España el organismo cerado para aliviarlos; antes al contrario, los agravó y en alto grado: Aumento las inquietudes y las pugnas, e intensificó y extendió los abusos. Nuño de Guzmán, Matienzo y Delgadillo se hicieron celebres por sus excesos y desmanes. Persiguieron a Cortés y lo despojaron de casi todos sus bienes, aprovechando el Juicio de Residencia que se le seguía. Quitaron las encomiendas a los partidarios de Cortés y se las adjudicaron así mismos o a sus amigos.

Autorizaron y fomentaron los excesos de los esclavistas y el herraje de los esclavos, distribuyeron los Oficios Públicos entre sus secuaces. Procuraron enriquecerse por todos los medios y en especial aumentando los Tributos y

las Prestaciones a los Indios, cuyas quejas desoyeron sistemáticamente. Por esta causa chocaron violentamente con Fray Juan de Zumarraga, Obispo de México y protector de los naturales, quien excomulgó a los tres Magistrados y denunció sus tropelías ante la Corte Española" (2).

Cansado de escuchar fundadas quejas contra Nuño de Guzmán y los Oidores, decidió el Monarca reemplazarlos y también modificar el sistema, confiando las funciones gubernativas a un sólo Magistrado, El Virrey, que ostentaría la representación del Soberano.

"El Virrey no asumiría el cargo hasta 1535. los nuevos miembros de la Audiencia entrarían en funciones el año de 1531; fueron estos: Ramírez de Fuenleal, Presidente, y Salmerón, Ceinos? Vasco de Quiroga y Maldonado, Oidores.

La Nueva Audiencia se señaló precisamente por lo contrario que la anterior, por justiciera y sensata labor. Reparó lo hecho contra Cortés, pero a éste le ató corto. Reduciendo a sus debidos límites los privilegios que le concediera la Corona. También corrigió las extralimitaciones de Zumarraga, quien tendía a penetrar más de la cuenta, con propósitos humanitarios desde luego, en los campos reservados a la competencia civil. Y asimismo abrió el Tribunal Superior, Juicio de Residencia a Nuño de Guzmán, Matienzo y Delgadillo y dictó contra ellos sentencia" (3).

Por otra parte, con la segunda Audiencia se inició el asentamiento de la Autoridad Real en la Nueva España, labor que los dos primeros Virreyes, Mendoza y Velázquez habrían de continuar y perfeccionar el Juicio de Residencia.

JUICIO DE RESIDENCIA

El Juicio de Residencia era el procedimiento que se utilizaba en la Colonia, para establecer la responsabilidad de los Altos Funcionarios Públicos, por los delitos en que incurrieran durante el desempeño de sus funciones.

Se ha dicho que el Juicio de Residencia tenía por objeto que un Juez tomara cuentas a otra persona de cargo público de la administración de su ofi-

(2).-Jimenez Moreno Wigberto.-La Vida de México durante el Coloniaje, Pág. 236

(3).-Idem. Op. cit. Pág 236

cio, por aquel tiempo que estuvo a su cuidado; para asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los Funcionarios creándoles la responsabilidad consiguiente, porque era examen judicial de la conducta de un Funcionario al término de su mandato" (4).

Este procedimiento fué denominado de tal manera, porque mientras se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvierán algún agravio en contra del Funcionario encauzado, lo hicieran saber; entre tanto a el supuesto responsable se le asignaba un lugar donde debía de permanecer, alejado de aquella en que había ejercido sus funciones, de las cuales se le separaba.

Los primeros antecedentes de este Juicio se dan con el caso de Hernán Cortes, pero los datos que existen acerca del procedimiento en sí son tan escasos que fué imposible saber como era dicho Juicio de Residencia en su carácter interno, sin embargo, la Institución se desarrolló rápidamente bajo el reinado de los Reyes Católicos y es en el año de 1531 a consecuencia del nombramiento de Nicolás de Ovando como Gobernador de Indias, que se hace del conocimiento del pueblo, el procedimiento aludido, pues conforme a las instrucciones reales debía de efectuarse a su antecesor Francisco de Bobadilla, el Juicio de Residencia" (5).

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE RESIDENCIA

"El consejo de Indias y la Real Audiencia fueron autorizados por los Reyes Católicos para conocer de los Juicios de Residencia que se formaban contra Virreyes, Oidores y Altos Funcionarios Coloniales, los cuales eran siempre sometidos a dicho procedimiento al terminar el plazo de su encargo; pero los Oidores como eran de por vida, daban Residencia cuando eran removidos de un lugar a otro o ascendían a un puesto más alto" (6)

COMPILACION DE ORDENAMIENTOS LEGALES RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA.

"En la recopilación de la Leyes de Indias, libro V, Título XV, denominado "De las-

(4). - Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XII, 1974, Pág. 750 y sigs.

(5). - Idem. Op. cit. Pág. 750 y sigs.

(6). - Moreno Jimenez Wigberto. - La Vida en México durante el Coloniaje Pág. 236

Residencias y Jueces que las han de tomar", encontramos elementos necesarios - para construir el procedimiento seguido en este tipo de Juicio.

Según esta recopilación son cuarenta y nueve las Leyes dictadas que - van organizando la mecánica interna del procedimiento, por lo cual trataremos - de consignar las más importantes y que a su vez son las que dan la tónica es- pecial al asunto, sea en su aspecto procesal propiamente dicho o en su conjunto integral como Institución Jurídico---Político.

A) DESIGNACION.-La Ley IV dispone que las Residencias de Gobernadores y otros Ministros se tomen por comisión de quien los proveyere y vayan donde - esta Ley dispone. En su contenido agregaba que "Las Residencias de Oficio" que se proveen por consulta del Consejo de Indias, se tomen por comisión y orden, y Juez que fuere nombrado por el Presidente de El y vengán al Consejo. Y en cuanto a los oficios que los Virreyes y Presidentes Gobernadores proveyeren, se -- tomen las Residencias por comisión de quien las proveyere y vengán en Audien- cias de Distrito. En consecuencia la designación variaba según la autoridad - que proveía los oficios.

B) LUGAR DEL JUICIO.-Dispone la Ley XXVII que los residenciados en la ciudad, villa o lugar principal de la provincia donde hubieran ejercido sus -- oficios y que no sean apremiados a que las den en otra parte.

Existe pues una garantía efectiva tanto para los Funcionarios que -- deben dar Residencia en lugar de su oficio sin que puedan ser compelidos a dar en otra parte, y también para los habitantes del lugar que pueden en consecuen- cia dirigir contra el Funcionario sus quejas y reclamos.

C) PUBLICACION.-La Ley XXVIII establecía que la publicación de edictos y pregones debería ser en tal forma idónea que "vengán a noticia de los Indios" para que puedan pedir justicia de sus agravios con entera libertad. Es decir, que al iniciarse el Juicio de Residencia los edictos enunciados deberían ser lo -- suficientemente amplios para el conocimiento verdadero de las gentes del lugar. Este principio de la publicidad era la esencia de la Institución, ya que nada -- serviría si existiese la duda o imposibilidad para los habitantes de la ciudad de poder hacer llegar al Juez Residenciador, sus reclamos.

D) ACUSACION.-La Ley XX mandaba que si algún particular querellaba - al Gobernador o presentaba capítulos contra El, los Virreyes, Presidentes y Au- diencias no despachen Jueces de Residencia, más si conviene saber la verdad --

enviaran una persona que se informe de ello y el querellante o denunciador - dará fianza de que pagará las costas y la pena que le fuere impuesta si resultare no verdadera la denuncia. A su vez la Ley XII del Libro VII, Título I excluye de la obligación de dar fianza a los Indios o sus Caciques.

E) PLAZOS.-Refrente a los plazos o al término que debían durar las Residencias, existían varias disposiciones según las personas a residenciarse y a las circunstancias de los Oficios. Por ejemplo la Ley XXIX disponía que el término para tomar las Residencias a los Presidentes, Oidores, Alcaldes, Fiscales, Gobernadores, Corregidores, Alcaldes Mayores y sus Tenientes sean de sesenta días contados desde la publicación de los edictos. Si había demandas públicas, el término corría desde su interposición. Posteriormente, el Artículo Quinto de la Real Cédula de 24 de Agosto de 1799 dispuso que a los Corregidores, Alcaldes Mayores y Subdelegados, se les tomará Residencia cuando haya habido --- alguna queja contra ellos; si no existiese queja se despachará al Distrito en que servía, un despacho en que se hará saber si alguno tenga que pedir contra - el que ha cesado lo debe ejecutar ante la Audiencia, y todo Juicio que se tramite por tal motivo deberá quedar fenecido dentro de los cuatro meses siguientes al de la presentación y en ese trámite es parte esencial el Fiscal y todo lo que haga fuera del término fijado será nulo.

Por su parte la Ley I dictada por el Rey Carlos II en 1667 dispuso - que los Virreyes que han de ser Residenciados, el procedimiento debe substanciarse en el término de seis meses; idéntico término en el caso de demandas públicas, desde el día de su presentación hasta la notificación de la sentencia definitiva no debía exceder aquel término. También se estableció la obligación de la Residencia para el Presidente y Ministros togados, cuando dejaren los -- puestos para pasar a una Audiencia o otra (Ley III) y para los Gobernadores - perpetuos que debían dar Residencia cada cinco años (Ley V).

F) JUEZ DE RESIDENCIA.-Tenían amplias facultades para informarse de la verdad y en tal sentido la Ley XXXII disponía con elocuente sentido que los "JUCES DE RESIDENCIA PROCUREN AVERIGUAR LOS BUENOS Y MALOS PROCEDIMIENTOS DE LOS RESIDENCIADOS" y que "PROCEDERAN CON PRUDENCIA, SAGACIDAD Y CRISTIANDAD", cuando requiere la investigación de semejantes casos.

Con el mismo sentido dispone la Ley II que los Jueces de Residencia de los Virreyes procedan contra los Oidores, sobre lo que hubieran resuelto con voto consultivo. Y en su parte medular declara PORQUE CONVIENE SABER Y AVERIGUAR -

TODA ESPECIE DE EXCESOS". Aunque ellos mismos ejecutaban las disposiciones, -- hacían participes de sus abusos a los Oidores a quienes les elevaban en consulta ciertos casos. Fué por ello que dicha Ley hizo también responsables a estos ampliando la jurisdicción de los Jueces según los casos. Igualmente los Jueces de Residencia tenían prohibición de tomar cuantas de haciendas y debían remitir a los Tribunales de Cuenta (Ley XXXIV) igualmente debían notificar a los Oficiales de la Real Hacienda para que en el mismo tiempo los Residenciados den las cuentas de todo lo librado (Ley XXXVIII) a veces los Jueces Residenciadores podían ser designados de unalista que enviaban los Virreyes y Presidentes al Consejo de Indias, según lo disponía la Ley XXVI.

G) QUIENES PODIAN SER RESIDENCIADOS.-Las Leyes de Indias y por ende la Corona Española extendió la Residencia a casi todos sus funcionarios que ejercían tareas de Gobierno, (Administrativas, Judiciales y Municipales).

Si bien es cierto que posteriormente fueron dispensados de la residencia algunos Altos Funcionarios y Magistrados, ello fué la excepción. Lo prueban las Leyes VIII, X, XII, XIII, XIV, XV, XVI, que disponían la Residencia para los fabricantes de naves y galeones; correos mayores; visitadores de indios; jueces repartidores de obrajes y grana; tasadores de tributo, ministros y oficiales de la Real Hacienda, y a los de la casa de moneda; alcaldes ordinarios, regidores y oficiales de los consejos, y a los jueces de registro de la indias canarias y sus oficiales. Asimismo los Funcionarios que ya habían sido objeto de un Juicio de Residencia no podían serlo de nuevo (Ley XXXI).

H) SUELDOS.-La Ley XLI disponía que los jueces se les haga bueno el salario por los días de viaje y se contaban ocho leguas por día, luego el salario volvía a computarse desde el momento que comenzaba la Residencia. Por Ley XLII establecía una especie de prelación para hacer frente a los salarios de los jueces, decía así, primero a costa de los culpados, si no lo hubiere, de gastos de justicia de la Audiencia de donde salieren. Y a falta de estos gastos, de penas de Cámara, a los escribanos que iban con el residenciado también les estaba reconocido su salario en la misma forma que a éstos. Con la diferencia de que si no había alcanzado las penas de Cámara, el salario saldría de algún arbitro, sin tocar en nuestra Real Hacienda (Ley XLIII).

I) RECURSOS.-Los recursos eran elevados ante el Consejo de Indias cuando los funcionarios eran designados por la Corona. Los Residenciados según los casos podían elevar sus recursos ante el Consejo de Indias o ante la Audiencia.

A su vez de la desición del Consejo de Indias no había suplicación, sino en los casos de privación o pena corporal, según reza la Ley XXXI, Título XII L.V. igualmente los Jueces de Residencia de Virreyes, Gobernadores y demás justicia no debían ejecutar las sentencias habiendo las partes apelado en tiempo y forma para ante el Consejo o Audiencia, solamente correspondería en cantidades que por Derecho corresponda Ley XXXIX.

J) PENAS.-Las penas variaban según la gravedad del delito "multas elevadas, Confiscación de bienes, Prisión o las tres cosas a la vez, eran las penas usuales, por mal desempeño del cargo. En tal sentido la Ley XXXVI "que los Corregidores que en las Residencias fueran alcanzados en Hacienda, yengan las penas que esta Ley declara", la pena que establecía era la condenación perpetua, privación de oficio y desterrados por seis años.

La Ley XI se refería a las sentencias pronunciadas en Residencia sobre cohecho, baraterías o cosas mal llevadas contra los Gobernadores y sus Oficiales y que la condenación no exceda de veinte mil maravadies, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados.

K) DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.-En ciertos casos las Leyes de Indias disponían que sean Oidores o Abogados los que debían tomar Residencias en los asuntos graves, arduos o dificultosos (Ley XXI). También se les facultaba a los Jueces Residenciadores que suspendieran en sus funciones a los alguaciles mayores y sus tenientes, desde la publicación hasta su terminación y al concluir esta si no resultara culpa, se les restituyera en las mismas (Ley XXX). Para ciertos casos el Juicio disponía la Ley XLV que los hechos cometidos por Ministros que defraudan en la armada y flota que hacen cargazones y traen Hacienda sin registro, y ante la falta de testigos para las contestaciones a la prueba, se disponía que "queden bastantemente probado y averiguado con testigos singulares. Y como una medida general para los casos de apelación se instituyó que los Jueces debían enviar conjuntamente con el proceso la relación particular firmada de su puño y letra, en que digan y declaren con particularidad, que cargos han resultado de la visita y Residencia, y los testigos que depusieron en cada uno y escrituras de su comprobación, y castigaba a quienes así no lo hicieren mandando proveer justicia contra ellos (Ley XLI, Título XXXIV, Libro III)" (7).

(7).- Jiménez Moreno Wigberto.- La Vida en México durante el Coloniaje Pág. 236

PROCESO EN EL JUICIO DE RESIDENCIA

El Juicio se iniciaba solicitando a la Real Audiencia resolviera si la Residencia se hacía estando presente el Virrey o si se le permitía nombrar apoderado y, en tal caso, que el Virrey hiciera la designación correspondiente. Una vez nombrado el apoderado, con él se entendía el Juicio y se le pedía inmediatamente una lista de parientes, asesores y colaboradores del Virrey. El segundo cuaderno, que era el de la pesquisa secreta, comenzaba con una lista de las personas sujetas a Residencia y los interrogatorios que se hacían a testigos de todas clases y que fueran llamados por considerarse aptos, imparciales y noticiosos; con la purificación de estas declaraciones y los cargos que pudieran resultar de ellas, se formaba el cuaderno tercero. El cuaderno cuarto estaba constituido con los informes que rendían los Intendentes, Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores de la Jurisdicción del Virreynato.

De todo lo anterior, resultaban los cargos y así se les hacía saber al residenciado, por decirlo así, y se iniciaba el periodo de pruebas y alegatos, entregando, al efecto, los expedientes relativos a los cargos al residenciado - para su defensa, formándose con todas estas diligencias los demás cuadernos del Juicio de Residencia, que por lo general, eran ocho.

"De las resoluciones dictadas en el Juicio de residencia, se podía -- pedir apelación ante el Supremo Consejo de la Indias" (8).

Ahora bien, para tomar Residencia, el Rey comisionaba una persona, que generalmente era el Virrey entrante. Además, como "la costumbre era no residenciar a los Virreyes sino hasta que se embarcaban para restituirse a España" (9).

En algunas ocasiones, como en el caso del Marqués de Branciforte, el Rey podía relevar del Juicio de Residencia, el resultado práctico de este Juicio dejó mucho que desear. Sólo en un caso, el del Señor Don Josef de Iturrigaray, el Virrey es separado de sus funciones y sometido a proceso por las irregularidades cometidas en el desempeño de su cargo.

Por lo anteriormente, podrá verse que el Juicio de Residencia no fue

(8).-Idem. Op. cit. Pág. 236 y sigs.

(9).-Idem. OP. cit. Pág. 236 y sigs.

el medio más idóneo para fiscalizar los actos de los Virreyes y esto se debió a la costumbre de tomar la Residencia cuando estos ya se encontraban en España, dejando sólo un apoderado o bien dispensar del Juicio de Residencia a los Virreyes, hacia nugatoria la finalidad de castigar a los prevaricadores.

Por otra parte, cuando el "Virrey era Residenciado, generalmente, era -absuelto, pues sólo en casos más bien de carácter político se les procesaba, - como le sucedió a Iturrigaray, ignorándose cual fue la pena que se le impuso, pues en el archivo municipal no se encontró ningún dato al respecto" (10).

(10).-Idem. Op. cit. Pág 236 y sigs.

INTRODUCCION AL PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO

La tarea que emprendemos reconoce desde ahora la presencia de escollos que dificultan su paso o que invalidan sus conclusiones por más idóneas que éstas parezcan, ya doctrinalmente o jurídicamente, bástenos puntualizar que la determinación del procedimiento de enjuiciamiento es sólo una de las cuestiones centrales a resolver, pues pensemos que tal vez la máxima problemática -- que suscita el tema, es la búsqueda de un sistema que asegure la aplicación -- efectiva de las penas establecidas para quienes cometen delitos, lo que presupone además Juzgadores cabales de responsabilidad cívica y solvencia moral, -- cuyas determinaciones vengán impulsadas por la razón del Derecho y no por la consigna de la política.

Por otra parte, la aparente excepción que se hace al principio de -- igualdad al conceder a determinados funcionarios ciertas inmunidades, no se -- debe considerar, como se hacía en legislaciones anteriores, como personales -- privilegios concedidos a individuos particulares, sino como una protección a la especial función que ellos van a desempeñar.

Si en verdad se quiere hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios, se debe poner especial atención al cargo que haya ocupado y de -- esta forma una vez que el Funcionario Público ha terminado su gestión, de ofi-- cio, se deberá investigar su actuación para determinar si el funcionario públi-- co que deja sus funciones ha actuado con honradez.

Ahora bien, dado el interés que tiene para el desarrollo de este capít-- ulo, trataremos de explicar el significado de la autorización previa o garan-- tía administrativa de que gozan los Altos Funcionarios de la Federación.

AUTORIZACION PREVIA O GARANTIA ADMINISTRATIVA

Casi todas las legislaciones en la actualidad, han considerado un -- deber, dispensar a sus servidores una protección especial al proceder contra -- los Funcionarios presuntos culpables de delitos, deteniendo la acción de los -- Tribunales de Justicia hasta que se obtenga una autorización especial prove-- niente del Poder Legislativo, Esta clase de garantía es una facultad para rea-- lizar una especie de previa investigación concerniente a la conducta del fun--

cionario y así, el procedimiento judicial permanezca paralizado hasta en tanto no se emita una resolución de autorización para proceder.

Se ha expresado que el fundamento de esta garantía previa para proceder contra el funcionario, el Estado la consideró conveniente otorgarla como una protección contra el espíritu de venganza de los ciudadanos, que en sus relaciones con la administración han resultado perjudicados muchas veces en su patrimonio e intereses y que dan lugar a acusaciones injustas.

Este sistema de garantía previa ha sido sistemáticamente rechazada por algunas legislaciones modernas. A este respecto Gascón Marín expresa: "No debe existir la previa autorización, las garantías de los funcionarios deben hallarse en el procedimiento judicial, de las mismas autoridades judiciales. Lo contrario, el admitir que la garantía administrativa sea necesaria, equivale a dudar del Poder Judicial y de su modo de enjuiciar" (11).

En mi opinión considero, que si es justa la autorización previa para proceder contra los servidores públicos, aún en contra de los fundamentos impugnadores, pues el hecho de que se troteja inicialmente, no quiere decir que vayan a ser objeto de impunidad.

Por lo que hace al modo de enjuiciar del Poder Judicial diremos, que no es que se dude de la honorabilidad y rectitud de los Jueces, de lo que se debe dudar es de la bajas pasiones de algunos individuos que en su afán de lograr un objeto, no reparan en llegar a la calumnia y aún a acciones más --- ruines.

"estas cuestiones previas, a diferencia de las cuestiones prejudiciales, que suspenden el proceso, no implican una autorización preventiva, ni una garantía administrativa como la disciplina en el Derecho Francés. Tampoco significarán una cuestión de competencia propiamente dicha. La cuestión previa, en materia de responsabilidad de los Agentes públicos, tiene más limitados alcances, tiene por objeto determinar si el hecho de algunos Agentes Públicos es o no un acto ilegal. desición de un órgano administrativo que en la esfera de la administración tiene el valor de la cosa Juzgada" (12).

Ahora bien, a pesar de las diferentes opiniones y del nombre que se le quiera dar a la garantía de que gozan los Funcionarios para poder procesar

(11).-Villegas Basavilbaso Benjamín.-Derecho Administrativo Tomo III, 1951, Pág. 289 y sigs.

(12).-Idem. OP. Cit. Pág. 289 y sigs.

los; Es en un punto en el que todos debemos estar de acuerdo, la garantía previa, la cuestión previa y la cuestión prejudicial, no son un medio de lograr la impunidad, ni de sustraerse a la acción de los Tribunales, sino que los Altos Funcionarios no deben ser objeto de constantes acusaciones, como un medio de deshacerse de ellos, ya sea por venganza personal o con fines políticos.

Como antes se expresó, para que un Alto Funcionario que goce de fuero Constitucional, se le pueda exigir penalmente responsabilidad por actos delictivos que traigan consigo una pena, es preciso, llevar a cabo determinado procedimiento que se denomina Desafuero.

Este Desafuero según la Cámara que lo pronuncie, será en su ejecución y en sus consecuencias un procedimiento administrativo, ya que se trate delitos comunes u oficiales, para su mejor entendimiento se transcribe el Artículo 109 Constitucional.

Artículo 109 Constitucional.- Trata del Desafuero en caso de delitos del orden común y al respecto dice; "Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del -- número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el -- acusado.

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

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los Tribunales Comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial" (13).

DE LAS SECCIONES INSTRUCTORAS

Una vez después de haber analizado la autorización previa, es conveniente saber acerca de las Secciones Instructoras, que son las que se encargan --

(13).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1978, Pág. 155 Art. 109.

del primer paso en el conocimiento del procedimiento en contra del encausado.

La Constitución en su Artículo 109 dice; "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" (14).

A lo cual considera Don Manuel Herrera y Lazzo, que dicha denominación de "erigida en Gran Jurado", es impropia pues considera que la Cámara no -- absuelve, ni condena, no prejuzga, sino que solo lleva a cabo un acto indispensable, "El desafuero", que no es un acto jurisdiccional, sino un simple acto de tipo administrativo" (15).

La Ley de Responsabilidades para Funcionarios y Empleados de la Federación en su capítulo referente a las secciones instructoras, nos dice, en sus artículos que transcribimos para su mejor comprensión, como se forman las secciones instructoras.

ARTICULO 19: "En la segunda sesión ordinaria de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, en cada legislatura al proponer la Gran Comisión la integración de las demás comisiones ordinarias para el despacho de los asuntos, propondrá también dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados y diez en la de Senadores.

ARTICULO 20; Aprobada la proposición de los dos grupos a que se refiere el artículo anterior, en cada Cámara se insacularán por suerte, de cada uno de dichos grupos, cuatro individuos para que formen las Secciones Instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente de cada Sección el insaculado en primer término y secretario sin voto el último.

ARTICULO 21: Los individuos restantes de los grupos propuestos cubrirán, por suerte, con arreglo a esta Ley, las vacantes que ocurrán en la Sección Instructora de cada Cámara" (16)

En mi opinión y haciendo un análisis de los tres artículos en cuestión diré, que se escoge la segunda sesión ordinaria para que haya una mayor -- identificación entre los miembros que forman la Cámara de Diputados y debido también a la necesidad de tener lo antes posible cubiertas las comisiones res

(14) Idem. Op. cit. Pág. 155 y sigs artículo 109 Constitucional

(15). Revista Mexicana de Derecho Penal, Noviembre de 1964 Pág. 129

(16). Ley de Responsabilidades para los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados Pág. 2

pectivas de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, no hay ninguna justificación para que sean dieciseis individuos de la Cámara de Diputados y mucho menos que sean cuatro los insaculados, solo se hace por noción de orden dentro de la Cámara de diputados.

DEL PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE DELITOS COMUNES

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la - Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en su Título Segundo, Capítulo Segundo, señala el procedimiento y nos dice:

Que de toda instancia o escrito que se reciba en la Cámara de Diputados, bien sea procedente de particulares, de algún Juez o del mismo interesado que se relacione con la responsabilidad de delitos comunes de algún Funcionario con Fuero, se dará cuenta en sesión secreta y se turnará a la Comisión - Instructora, si a juicio de esta la acusación fuera notoriamente improcedente, lo hará saber a la Cámara para que resuelva si se continúa o se deshecha, sin perjuicio de reanudarla si posteriormente aparecieren motivos que lo justifiquen. En caso contrario la Comisión Instructora deberá rendir su dictamen en - el término de quince días, salvo que la naturaleza del asunto amerite que se - amplie el plazo, a juicio de la propia Comisión Instructora.

Cabe aclarar, que la Cámara de Diputados hace esto con el fin de evitar que cierto tipo de personas, que tuvieron o tienen problemas con los funcionarios que gozan de fuero, traten por medio de falsas acusaciones de perjudicarlos en su imagen y desecharlos de la administración para ver si pueden - obtener lo que buscan.

Por otra parte, se concede a las Secciones Instructoras facultades -- para hacer comparecer al acusador como al acusado, para examinarlos sobre los hechos relativos a la acusación, amen de practicar todas las diligencias que - sean necesarias para obtener la comprobación de las circunstancias o datos -- suficientes para considerar o no la presunta responsabilidad del funcionario encausado.

De todos los antecedentes obtenidos en las anteriores diligencias, se precisarán en el dictamen que rinda la Sección Instructora, las que manifestarán

si el hecho que al funcionario se le atribuye esta o no calificado por la ley como delito; si la existencia de este está justificada o si existen presunciones o datos a juicio de la Sección para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso; y por último, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, goza o no de Fuero Constitucional.

De lo anterior podemos concluir, que el dictamen deberá contener todas las pruebas que se hayan aprotado y declarará si es procedente o no actuar contra el Funcionario inculgado.

En caso de delito común, la Sección Instructora, careciendo de algún otro dato, rendirá su dictamen en vista a los documentos que se hubieren remitido a la Cámara por el denunciante, acusador o por la autoridad judicial que pidiere la consignación de un Funcionario que goce de Fuero.

Una vez dada cuenta del dictamen, el Presidente de la Cámara anunciará que esta debe erigirse en Gran Jurado al día siguiente, haciéndolo saber a las partes interesadas; se tomarán medidas providenciales para el caso de ausencia del acusado y el tiempo en que puede comparecer.

Cuando por seguirse proceso a un funcionario que goce de fuero, este solicite de la Cámara la declaración de inmunidad, por no haberse hecho la declaración previa de haber lugar a proceder contra el, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que estuviere conociendo, a fin de que suspenda la substanciación respecto de este funcionario y respete su Fuero.

Por otra parte, el acusado podrá nombrar a uno o más defensores, si así le conviniera haciendo saber su nombramiento, por oficio al Gran Jurado y en caso de que este no lo hiciera o se negare a nombrar defensor, se le designará uno de oficio que pertenezca al fuero federal y con residencia en la capital de la República.

Ahora bien, el día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara, se erigirá en Gran Jurado, iniciando su trabajo con la lectura del expediente, concediendo después la palabra al acusador y luego al acusado, lo mismo que a su defensor si así lo quisiere. Una vez terminadas estas diligencias se ordenará retirar a las partes y se pondrá a discusión el dictamen tendido por

La Sección Instructora, procediéndose posteriormente a la votación, la cual deberá ser por mayoría absoluta en relación a la proposición final del dictamen.

El Gran Jurado, al aquilatar debidamente el contenido del Juicio, resumirá su decisión en la votación. Si esta fuera contraria al funcionario, en el mismo acto quedará desposeído de su Fuero y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes. Si el dictamen fuese favorable al funcionario acusado, así se le hará saber y podrá regresar al desempeño de sus funciones, si no ha concluido el tiempo para el que fue elegido o designado, no habiendo otro juicio, aunque como se ha repetido, no se descarta la posibilidad de que la responsabilidad se persiga para cuando el funcionario haya dejado de tener Fuero, dado que la prescripción de la acción penal, en lo que se refiere a los delitos comunes se regirá por las reglas establecidas en el Código Penal.

Por lo anteriormente, podemos concluir que cuando se trata de un delito del Orden Común, el proceso adquiere un carácter administrativo, pues la Sección Instructora lo puede hacer comparecer únicamente para examinarlo sobre los hechos relativos a la acusación y en su dictamen la Sección Instructora manifestará si existen presunciones o datos suficientes para creer racionalmente que el funcionario acusado "puede ser el autor del hecho criminoso". En este caso, creo que el veredicto que dicta la Cámara de Diputados, no es una Sentencia, sino una Autorización que se da para que un funcionario que goza de Fuero Constitucional, quede a disposición de los Tribunales Comunes, para que lo juzguen y sentencien, donde entonces rendirá una declaración preparatoria y no sólo hacerlo comparecer como la Sección Instructora.

Por otra parte, si la resolución de la Cámara de Diputados fuera una verdadera Sentencia, se estaría juzgando dos veces al acusado por el mismo delito y con esto se estaría violando la garantía que consagra la Constitución en su artículo número veintitres que nos dice; "NADIE PUEDE SER JUZGADO DOS VECES POR EL MISMO DELITO, YA SEA QUE EN EL JUICIO SE LE ABSUELV A O SE LE CONDENE" (17).

(17).-Constitución Política Mexicana 1917

EFFECTOS DE LA RESOLUCION DEL PODER LEGISLATIVO

Con respecto a este punto nuestra Constitución Política vigente, en el párrafo segundo del artículo 111 establece:

"Cuando el mismo hecho tuviese señalada otra pena en la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo Juzguen con arreglo a ella" (18).

En conclusión, cuando se trata de un delito común, si el veredicto dictado por la Cámara de Diputados, es en el sentido de que el funcionario acusado es culpable, el efecto de tal resolución es que el funcionario público que goza de fuero queda separado de su encargo y desde luego, sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

En este caso, puede considerarse también que el veredicto de la Cámara de Diputados tiene un doble efecto: El acusado no sólo queda separado de su -- encargo, sino también pierde su Fuero Constitucional y en consecuencia la Cámara de Diputados está concediendo la autorización necesaria para que se ejerce la acción penal correspondiente en contra del funcionario declarado culpable.

¿CUAL ES LA SITUACION JURIDICA DEL ACUSADO EN EL SUPUESTO DE QUE EL PODER JUDICIAL LO ABSUELVIA?

A este respecto, ni la Constitución, ni la Ley de Responsabilidades, determinan cual es la situación jurídica del Alto Funcionario acusado, en el caso de que sea absuelto por el Poder Judicial.

¿SE TRATA DE UNA LAGUNA DE NUESTRO DERECHO VIGENTE O MAS BIEN DE UN PROBLEMA DE INTERPRETACION?

Me inclino por la segunda solución, es decir, que más que una laguna, es un problema de interpretación, pues por una parte, la Constitución vigente - en su artículo 109 dice: Que cuando se trata de un delito del Orden Común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará si ha o no lugar a pro-

(18). Idem. Op. cit. Pág. 155 y sigs.

ceder contra el acusado y en caso afirmativo, el Alto Funcionario queda por el mismo hecho, separado de su encargo.

Por otra parte, la Ley de Responsabilidades en el artículo 24 dice:

En su dictamen, las Secciones Instructoras manifestarán si el hecho que al funcionario se atribuye esta o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de este esta justificada; si existen presunciones o datos suficientes, a juicio de la Sección, para creer racionalmente que el funcionario acusado "puede" ser el autor del hecho criminoso; y por último si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, goza o no de Fuero Constitucional, debiendo terminar con -- alguna de las proposiciones de que hablan los artículos siguientes según el caso" (19).

Vemos entonces, que el funcionario queda separado de su encargo y -- pierde su Fuero, no porque la Cámara de Diputados considere que es culpable -- realmente del delito de que se el acusa, sino porque se piensa que contra un Alto Funcionario no debe existir ni la más leve sospecha de responsabilidad, pues 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 vistas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como el medio más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

En consecuencia, si un funcionario que goza de Fuero es acusado por un delito del Orden Común y es absuelto por el Poder Judicial, podemos decir, que dicha persona ha demostrado ante los Tribunales competentes que es un ciudadano honesto, recto y que posee aquellas cualidades suficientes para desempeñar un puesto público y por lo tanto, se ha borrado esa mancha de sospecha -- que la Cámara de Diputados había visto en él y por lo mismo, tendrá derecho a reasumir sus funciones si todavía no se ha extinguido el período para el que fué designado.

(19).-Ley de Responsabilidades para los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

COHECHO
Y
PECULADO

INTRODUCCION AL COHECHO

Al estudiar la figura jurídica del cohecho, observamos que no se trata de un delito nuevo, sino que al contrario, probaremos la antigüedad de su historia y el desarrollo que ha sufrido a través de los tiempos.

Es importante señalar que en la última época, se ha considerado como un problema de múltiples características, debido a las circunstancias en torno al mismo, no en lo que atañe al quebrantamiento de la Ley, sino a las consecuencias y dificultades que exhibe para la reparación del daño y su represión.

Antes de empezar esta campaña de limpieza pública, diremos que los responsables actuales de la administración y conducción de las cuestiones nacionales, entre otras cosas se están caracterizando por la costumbre de dejar muchos asuntos pendientes, como si quisieran que sea el tiempo el mejor de los remedios para tantos males que angustian y aquejan a los mexicanos.

Esto lo vemos por desgracia con las promesas y declaraciones que hacen los Altos Funcionarios a los medios de difusión, en donde prometen soluciones que al minuto siguiente rompen por presiones.

Ahora bien, está visto que los Altos Funcionarios y allegados al poder, acumulan inmensas fortunas, mediante sutiles formas de cohecho, tales como las gestiones administrativas y financieras, constituyendo el ejemplo consuetudinario "la mordida, que no termina con el simple e insignificante agente de tránsito, sino que asciende escalón por escalón hasta los puestos de mayor importancia dentro de la administración pública.

En virtud de lo anterior, los problemas se acumulan y lo que prevalece en México, es una franca tendencia estatista que poco a poco, ha venido apoderándose de los puestos públicos de mayor importancia, convirtiéndolos en barriles sin fondo que reclaman, cada día, mayores recursos para su sostenimiento y crecimiento.

Este estatismo es promovido por aquellos Altos Funcionarios y burócratas que lucran ilícitamente a la sombra del puesto con que fueron investidos.

Por otra parte, los Altos Funcionarios han dado otra concepción del delito de cohecho y está es la de dejar hacer, es decir, que cada quien haga lo que se le de su regalada gana, sin límites y con propensión a todo abuso, - pero siempre que esas actividades dejen un beneficio económico al Alto Funcionario.

Hay ocasiones que a los Altos Funcionarios se les da un porcentaje - de las ganancias de los negocios, por dejar pasar las cosas, en el sentido, de que no hay que obrar en ninguna forma y no tratar de corregir la Institución, ni preocuparse de ella.

Para hacer esto se necesita que el Alto Funcionario se ponga de acuerdo con sus subalternos para conocer las necesidades mutuas y poder hacer lo que a todos conviene.

Los Altos Funcionarios forman una mafia gigantesca y poderosa, que -- tiene Joyas, Ranchos, Fraccionamientos, Líneas Camioneras, Transportistas, Negociaciones y gente que utilizan para poder desarrollar sus negocios y continuar - con el juego político, por eso, si un día un señor despierta con el optimismo desbordado y ofrece en venta la frase "LA CORRUPCIÓN SOMOS TODOS", Ahí vamos todos los mexicanos bobamente a comprarla, usarla, gastarla y lo que es peor - a creerla.

En virtud de lo anterior, los Altos Funcionarios usan las Leyes para pisotear a los ciudadanos y para tal efecto se compra y se vende todo, ya sea lícito, ilícito, deshonesto o injusto, lo importante es que se corrompa sin --- conmiseración a la administración pública y al pueblo en general.

Ahora bien, todos sentimos y es duro confesarlo, uqe la inmoralidad - constituye el medio en que se desarrolla la vida de los Altos Funcionarios y una confirmación de esto, son las nóminas y libros de la inmensa mayoría de - empresas que trabajan para el Gobierno y que en sus obras disminuyen la cantidad de materiales, rebajan la calidad de sus productos, abultan las facturas para pagar el porcentaje que les corresponde a los Altos Funcionarios por -- concepto de comisión.

Algunas de estas nóminas o libros de las empresas contienen datos - concretos como nombres, cifras, sitios para recibir las mordidas o porcentajes que se deberán distribuir entre cada funcionario de la Institución.

Todo esto no es más que la corrupción que daña prestigios e Insti-
tuciones.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COHECHO

"Los antecedentes más remotos del delito de Cohecho, se hallan por --- primera vez en el siglo V (A.C.), al aparecer la primera legislación escrita por los romanos (Ley de las Doce Tablas), en la que se encuentra el *Crimen Repetundarum*" (1)

R O M A

En la concepción romana, no era admisible que determinada categoría -- recibiera recompensa alguna, por cumplir con las altas obligaciones de los ciudadanos, dado que los miembros del Consejo de Seguridad y los Funcionarios de -- esta debían prestar sus servicios en forma gratuita.

"El antecedente más remoto de un Juicio por *Crimen Repetundarum*, tuvo lugar en ocasión de unas quejas formuladas en el año 171 (A.C.), donde el Senado Romano, inició juicios contra varios Presidentes de Provincias Hispanas; por lo que para conocer de estos hechos, se nombraron unos Tribunales compuestos -- por cinco jurados de la orden senatorial, de donde cada Tribunal debía conocer todas las quejas contra esos funcionarios.

No es sino hasta el año 81 (A.C.) cuando Sila promulga la Ley *Repetundarum*, para tratar de contener los abusos que en esta época se cometían con -- mucha frecuencia, viniendo a ser la primera Ley de carácter permanente y que -- en una forma estable se instauró en todo el imperio.

El mayor defecto de esta Ley fué que su aplicación era muy restrin-- gida, pues sólo se aplicaba a un número bastante limitado de personas, que eran los Magistrados y sus hijos, siempre que recibieran dádivas o regalos mientras sus ascendientes estuvieran en el ejercicio de su encargo, en esa época se castigo con el destierro, posteriormente, tenemos la Ley *Julia Repetundarum*, dada por Julio César en el año de 59 (A.C.) durante su consulado; esta Ley de una --

(1).-Nueva Enciclopedia Jurídica Tomo IV, 1952 Pág. 356

manera más rígida que la anterior castigaba a las personas, hasta con la pena capital, siempre que cometieran el multicitado crimen, su vigencia fué en la época del Imperio" (2).

MEXICO

"En nuestro país fué hasta el 7 de diciembre de 1871, cuando se instituyó el delito de cohecho, en el primer Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de Baja California, siendo tutelado en el Capítulo relativo a los delitos de los Funcionarios Públicos en el ejercicio de sus funciones y específicamente en los artículos 1014, 1015, 1021; donde nos describe el Cohecho.

Posteriormente el Código de 1929, reprodujo el contenido del articulado del Código de 1871 y sólo modificó la sanción al Corruptor" (3).

COHECHO

DEFINICION ETIMOLOGICA.

NOCION. - "La palabra Cohecho proviene de la voz latina, Coemptio, que significa la compra en común o en mala parte" (4).

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, nos dice en relación con "la palabra Cohecho, que ésta se deriva del latín Coactare: Que quiere decir, Forzar, Obligar, Soborno o Corrupción de dádivas, de Juez o Funcionario Público, para que contra Justicia o Derecho haga o deje de hacer lo que se le pide" (5)

Ahora bien, de la definición anterior descrita se desprenden cinco elementos que son:

Primero. - La palabra Forzar, que es el medio por el cual un particular puede valerse para lograr que determinado funcionario público ejecute o deje de realizar un acto inherente al ejercicio de sus funciones.

Segundo. - el vocablo Obligar, entiéndase por esto, impulsar al funcio-

(2) T. Mommsen. - Derecho Penal Romano Tomo II Pág. 174

(3) De Medina y Ormaechea Antonio. - Derecho Penal Mexicano Pág. 2 y sigs.

(4) Véase Cohecho en el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche 1874.

(5) Idem. Op. cit. Cohecho.

nario público para que actúe de determinada forma, pero sólo si han mediado - obsequios, beneficios o aceptación por parte de éste de recibirlos sin derecho a ellos.

Tercero.-El Soborno, el cual significa que mediara una dádiva o promesa de dar algo, para obtener una conducta contra justicia o derecho por parte del funcionario público, cuando actúa éste en el ejercicio de su encargo.

Cuarto.-La justicia, que debe considerarse como el fin Supremo del -- Estado.

COHECHO

DEFINICION DOCTRINAL.

Veamos ahora como han definido algunos autores el delito de Cohecho:

Carrara nos habla de corrupción y la define.-"Como la venta realizada entre un particular y un funcionario público, de un acto perteneciente al cargo de este, que por regla general debe ser gratuito"(6).

Maggiore lo explica como corrupción y dice.-"El la aceptación hecha por un funcionario público, o la persona encargada de un servicio público, para sí o para un tercero, de una retribución no debida, dada o prometida para cumplir, omitir o retardar un acto de su encargo"(7).

"Garraud sostiene que la corrupción, en sentido general, es, de una parte, la oferta, de otra, la aceptación de una ventaja cualquiera para hacer o abstenerse de un acto de la función o cargo"(8).

Para Soler "la corrupción, que es nuestro Cohecho, consiste en pactar - la venta de un acto de autoridad que debía ser gratuitamente cumplido"(9).

"Eusebio Gómez.-nos da una definición del delito de Cohecho, pero señala como elementos del mismo:

A).-Un Funcionario Público

(6).-Programa de Derecho Penal.-Párrafo 2545

(7).-Derecho Penal Volumen III editorial Temis. Bogotá Pág. 321

(8).-Nueva Enciclopedia Jurídica Tomo IV Pág. 356

(9).-Tratado de Derecho Penal. Tomo V Buenos Aires 1941, Pág. 513

- B).-Una recepción por él o por interposita persona, de dinero o cualquier otra dádiva.
- C).-La aceptación por parte del funcionario, de una promesa directa o indirecta.
- D).-Una razón determinante de la dádiva o de la promesa, que es la - que el funcionario haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones" (10)

Para concluir diremos, que en las definiciones estudiadas se necesita invariablemente como figura primordial, la presencia de un Funcionario Público o persona encargada de un Servicio Público, y que la misma, reciba una dádiva o promesa de recibirla, ya sea directamente o por interposita persona, debiendo existir una relación causal entre la dádiva o promesa y la actividad del funcionario en el desempeño de su encargo.

COHECHO

La figura delictiva del delito de Cohecho, se encuentra preceptuada - en el Código Penal para el Distrito Federal vigente, en el Título Décimo referente a los Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos y específicamente en el Capítulo Quinto, Artículo 217 que a la letra nos dice:

ARTÍCULO 217.- COMETE EL DELITO DE COHECHO:

I.-La persona encargada de un servicio público, centralizado o descentralizado, o el funcionario de una empresa en que como accionista o asociado participe el Estado, que por sí o por interposita persona solicite o reciba -- indebidamente dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

(10).-Idem Op. cit. Pág. 513

II.-El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquiera -- otra dđdiva o laguna de las personas que se mencionan en la fracci3n anterior, para que 3ste haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

En virtud de lo anterior, podemos decir que el bien jur3dico protegido es la Administraci3n P3blica, es lo decimos porque, Esta reclama el honesto y - normal desenvolvimiento de los actos encomendados a funcionarios y empleados, los cuales lesionan su prestigio al aceptar cumplir sus funciones por un beneficio personal no debido o bien por ir contra sus deberes.

COHECHO PASIVO

El llamado Cohecho pasivo, consiste en el delito que es cometido por los encargados de una funci3n p3blica, que se dejan corromper para ejecutar - un acto justo o injusto, que est3 relacionado con sus funciones.

Por otra parte, si hacemos un an3lisis de la primera fracci3n del -- art3culo 217 del C3digo Penal para el Distrito Federal vigente (COHECHO PASIVO), podemos aislar los siguientes elementos:

A).-Que se trate de una persona encargada de un servicio p3blico, centralizado o descentralizado, o el funcionario de una empresa en -- que como accionista o asociado participe el Estado.

Esto significa que para configurar el delito de Cohecho es necesario llenar las condiciones legales del tipo; es decir, el Agente p3blico, el Funcionario, el Empleado o el Encargado de un servicio p3blico, deber3 representar al Estado, no importando el car3cter temporal o permanente que pudiera tener en - el cargo.

B).-Que solicite o reciba indebidamente dinero o cualquiera otra -- dđdiva, o acepte una promesa.

Por esto debemos entender, que el delito de Cohecho Pasivo, se consuma-

con la simple solicitud, es decir, que al pedir dinero o cualquiera otra dádiva, ya se habrá configurado el delito; por lo que respecta a la recepción del dinero, no creo que puede existir ningún problema, como acontece con la aceptación o recepción de la dádiva, la cual puede consistir en un regalo, u objetos de cualquier clase y forma o en bienes muebles o en inmuebles, en joyas, en una palabra de halago o bien en algo que pueda darse, entregarse o transferirse y que además represente un valor económico o una cosa apetecible; por lo que hace a la promesa, la Ley no especifica si debe tratarse de ofrecimiento en dinero o dádivas; pero es evidente que la promesa deberá de consistir en algo que constituya la esperanza de una mejora, ya sea patrimonial, moral, estética, honorífica, sentimental o por complacencia de vanidad, etc.

C).-Por sí o por interposita persona.

Al respecto vemos que no es necesario que el funcionario, el empleado, o el encargado de un servicio público, solicite, reciba o acepte por sí; es decir, personalmente el dinero, las dádivas o bien las promesas, sino que puede hacerlo por una tercera persona que funja como intermediaria, más en este caso es menester que el funcionario, el empleado o el encargado de un servicio público, haya conocido y aceptado el pacto que realiza el intermediario y donde el funcionario, el empleado o el encargado hubieren fungido como parte, aunque sea indirectamente.

D).-Para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto.

Con relación a lo anterior, podemos decir, que el acto requerido al funcionario, al empleado al encargado de un servicio público puede o no ser arbitrario y por lo tanto no es menester que su ejecución u omisión importe una relación en contra de sus deberes, ya que la dádiva o dinero, puede ser para que cumpla con esos deberes sin que por ello el acto deje de constituir el delito citado.

Ahora bien, podrán también los funcionarios, los empleados o los encargados de un servicio público hacer algo injusto o dejar de hacer algo justo, si están obligados a obrar en virtud de los que las leyes disponen y según sus --

propios deberes del cargo que desempeñan; por lo que les es ilícito solicitar o recibir dinero o dádivas, ni tampoco aceptar promesas para ejecutar actos - que les conciernen, ya sean justos o injustos.

Por otra parte, lo que reciban por concepto de la venta lucrativa de su función o bien por estímulo para resolver o actuar, será elemento indispensable para la fijación de la penalidad.

E).-Relacionado con sus Funciones.

Esto significa que el acto que está en conexión con la dádiva o promesa, ha de ser relativo al ejercicio del cargo que desempeña el funcionario, el -- empleado o el encargado de un servicio público; ya que si es extraño a su cargo o si no está relacionado con las atribuciones que las leyes o reglamentos les confieren se configurará otro delito, pero no el de Cohecho.

COHECHO ACTIVO

A esta clase de Cohecho se refiere el artículo 217, en su segunda fracción que a la letra dice:

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que este haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

En relacion a lo anterior, el Cohecho, consiste en el delito que es -- cometido por cualquier sujeto que trata de comprar la conducta futura o presente del funcionario público, para que haga u omita un acto justo o injusto -- relacionado con sus funciones.

Conocida la definición que señala el Código Penal, podemos deducir de ella las siguientes condiciones que son necesarias para la integración del -- delito de Cohecho Activo.

A).-El que de manera espontánea.

Esto significa, que el sobornador obra sin presiones, es decir, que la conducta del sujeto sale de su "YO" interior en forma libre e inmediata, por lo que no existe violencia física o moral de ningún tercero sobre su voluntad.

La persona debe tener conciencia que da u ofrece lo que no corresponde al funcionario, ya sea porque el acto debe ser gratuito, además es necesario que esta dádiva la haga con carácter de retribución, para que el funcionario haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Como se observará el sujeto activo del delito puede ser cualquier persona, no importando que lo haga por interés personal o agradecimiento.

Por otra parte, lo que se toma en consideración en este tipo de delito, es la ilícita relación consensual entre el funcionario y el extraño interesado, porque el primero cede aprovechando vorazmente el cargo, pero en este caso el Cohecho no agrede, ni requiere, porque el que da, no es una víctima del funcionario, sino que el trata de corromper por interés.

B). - De u Ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva.

Esto quiere decir, que el dinero, las dádivas o presentes deben ser hechos al funcionario público, es decir, que el sobornador trata de corromper al encargado por medio de la entrega u ofrecimiento de dinero o de ciertos objetos a cambio de la realización de un acto justo o injusto que esté relacionado con sus funciones del cargo que desempeña.

En la fracción segunda del artículo 217, se hace la distinción entre dar u ofrecer con el recibir y aceptar que señala la primera fracción del -- citado artículo.

Con relación a lo anterior, puede observarse que en estas formas de acción, la entrega u ofrecimiento guardan un paralelismo con el Cohecho pasivo - pues lo que en Cohecho Pasivo se llama Recibir, en el Activo se llama Dar y el Aceptar en el pasivo, no es más que el Ofrecer en el Activo; quedando solamente excluido de este paralelismo la Solicitud que existe en el Cohecho Pasivo, ya que en el activo no existe el Aceptar por parte del funcionario interesado.

Cabe aclarar, que en este tipo de Cohecho, basta que se haga el indebido-

ofrecimiento para que se consume el delito, por parte de quien hizo el ofrecimiento o proposición, aún cuando el funcionario hubiere rechazado la proposición.

C).- A alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior.

En relación con esto, diremos que en el capítulo que estamos tratando, ya nos hemos referido sobre los funcionarios al estudiar el Cohecho Pasivo.

D).- Para que éste haga u omita un acto justo o injusto.

La actividad realizada por el sobornador consiste en dar al funcionario dinero u otra utilidad por haber obrado contra sus deberes o por haber --- omitido o retardado un acto relativo a sus funciones y que implica un beneficio para el sobornador.

Concluyendo vemos, que el ofrecimiento o la entrega de las dádivas --- debe estar encaminada a corromper al funcionario, es decir, comprar su conducta futura para que haga un acto justo o injusto, pero siempre relacionado con sus funciones.

E).- Relacionado con sus funciones.

Esto significa, que si la entrega u ofrecimiento de dinero o dádivas, no es específicamente para que realice un acto justo o injusto, pero relacionado con sus funciones, entonces no estará constituido el delito de Cohecho Activo, porque el funcionario no estaría poniendo en venta el servicio para el que fue designado.

INTRODUCCIÓN AL PECULADO

Queríamos dedicarnos esta vez a comentar los casos de Félix Barra, - Rios Camarena, Cantú Peña, que son muestra clara y evidente de la corrupción - que existe en el aparato oficial y que la Administración Pública trata de -- combatir por todos los medios.

Desde su campaña electoral, el Lic. José López Portillo, reconoció y condeno el singular y negativo fenómeno tan propio de nuestro país y lo calificó como un terrible cancer y uno de los más grandes males de México. Además metafóricamente advirtió que en una escalera la basura se barre de arriba -- hacia abajo.

Meses después, al asumir el mando de la Nación, cumplió su promesa y por primera vez en la historia moderna de México, dos Exsecretarios de Estado, quienes habían sido sus colegas de gabinete en la Administración Echeverrista, se encontraban tras las rejas de una prisión, bajo el cargo de peculado.

El encarcelamiento de Altos Funcionarios, además de servir de ejemplo y llamada de atención a los políticos echeverristas, creó una corriente favorable hacia el Gobierno, debido a que se pensó que junto, con la demostración - de control del poder que hacía el actual Presidente, se iniciaba una campaña - contra la corrupción y bandidaje que hizo crisis en el sexenio pasado. Y aunque quizá el principal motivo del actual primer mandatario no era juzgar la - corrupción pasada, sino meter al orden a los echeverristas, se abrió la puerta y era muy difícil volverla a cerrar después de haberse llevado el aplauso de todo el pueblo por lo que se pensó era el comienzo de una campaña de limpia.

Pero quien quiera hacerse a la idea de que las cosas han cambiado, - que la demagogia ha sido desterrada y que la corrupción esta siendo combatida, tiene todo el derecho a engañarse a si mismo, evadiendose de la realidad y -- refugiandose bajo el manto protector de la fantasia. De estos evasivos ciudadanos hay muchos en México; millones de ellos, que viven tranquilos, adormecidos - por la ilusión del cambio positivo, drogados por una ignorancia autoimpuesta y alledados por las hermosas palabras que escuchan cotidianamente de parte de sus

Gobernantes; pero la triste realidad es otra, querámoslo o no, los cambios han sido pocos y únicamente de forma, no de fondo.

Por otra parte, es incomprensible y absurdo, pero en México tenemos -- ladrones que son reconocidos judicialmente como honrados, si se trata de Altos Funcionarios y estos reintegran el botín cuando se ven descubiertos. El rigor de la Ley de Responsabilidades y el Código Penal sólo tienen vigencia para -- aplicarlo a empleados culpables de hurtos menores.

Para demostrarlo diremos, que otro Funcionario del mismo nefasto régimen, detenido también por responsabilidad económica, se apresuró a la entrega de ocho millones de pesos y gracias a esta actitud recobró la libertad, que -- fué concedida por las Autoridades Judiciales.

Todos nos preguntamos ¿Nadie se desprende tan fácilmente de ocho millones si son suyos (fruto de su trabajo)?, pero si son mal habidos o sea defraudados al Patrimonio Nacional, entonces si se desprende de ellos fácilmente para evitar ir a la cárcel.

Tal vez nosotros somos miopes de entendimiento y no comprendemos el altruismo y generosidad de estos benemritos ciudadanos que tan generosamente hacen cuantiosos donativos y que por modestia, tratan de ocultar sus nombres -- para no presumir de su desprendimiento en favor de una economía en crisis. Como quiera que sea, ante el desconcierto del pueblo, quisieramos saber quienes son estos magnanimos compatriotas cuya actitud deberían de imitar muchos otros exfuncionarios que se han enriquecido en el servicio de la Alta Burocracia.

Para concluir diremos, que cada nuevo Gobierno dedica su máximo esfuerzo a cambiar la fachada del sistema, a proyectar una imagen diferente, criticando en alguna forma a sus antecesores y formulando votos públicos de honestedad, justicia y congruencia.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PECULADO

"Para el derecho romano el *Peculatus* era el *Furtum* (propio e impropio) de cosa perteneciente al Estado, considerado al lado del *Sacrilegium*, es decir, -- del *Furtum* de cosa perteneciente a la divinidad.

El nombre de *Peculatus* o *Depeculatus*, proviene del tiempo anterior a la introducción de la moneda, cuando el ganado (*Pecus*) destinado a los sacrificios -- constituía la parte más importante del Patrimonio Mobiliario de la Colectividad y la más fácil de transportar.

Posteriormente, se entendió principalmente por *Peculado* toda sustracción de metales o de monedas en daño del *Aerarium* del pueblo romano o de otra caja -- pública, cometida las más de las veces (aunque no necesariamente) por los magistrados o sus dependientes.

La noción de *Peculado* abrazaba, no sólo el hurto en sentido propio, sino también la apropiación indebida y particularmente del dinero debido al Erario -- por los Funcionarios Contables, en la suma resultante de la rendición de cuentas (*Pecuniae Residuare*).

Ahora bien, en la noción de *Peculado* se llegó a comprender después todo fraude cometido en daño de una caja pública, aunque no consistiere en sustracción de dinero.

Por último, el *Peculado* se consideró siempre como un delito contra el -- Estado, y originalmente la competencia en relación a él correspondía a los *Quaestores Parricidi*; por lo que al principio se castigó con la pena capital y posteriormente sólo se aplicaba una pena pecunaria" (11).

DERECHO AZTECA

Posiblemente esta materia sea una de las más completas del Derecho Azteca, pues conocían y castigaban casi todas las figuras delictivas que actualmente conocemos, como por ejemplo: La *Concusión*, El *Peculado*, estos delitos podían ser cometidos por funcionarios administrativos y judiciales.

(11).- Manzini Vincenzo.- Tratado de Derecho Penal Tomo VIII Segunda Parte Vol. III
Pág. 132, 1950

Al respecto dice el Lic. Carlos H. Alva : "A los que cometan el delito de Peculado se les aplicará la pena de muerte, cuando el Peculado sea cometido por un administrador real se aplicará además, la confiscación de sus bienes; y - cuando los jueces y magistrados incurran en el Cohecho, es decir, que acepten -- dádivas u obsequios durante el ejercicio de su encargo, serán castigados con la pena de muerte" (12).

PECULADO

La figura delictiva del delito de peculado, se encuentra preceptuada en el Código Penal para el Distrito Federal vigente, el Título Décimo referente a los delitos cometidos por funcionarios públicos y específicamente en el Capítulo Quinto, artículo 220 que a la letra nos dice:

ARTICULO 220.-Comete el delito de peculado todo funcionario, empleado o encargado de un servicio público, del Estado o Descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado y que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa perteneciente al Estado, - al organismo descentralizado o a un particular, si por razones de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra cuasa.

De lo anterior se desprende que el sujeto activo del delito puede -- ser únicamente el oficial público, entendiéndose por esto, el funcionario, empleado o el encargado de un servicio público.

Continuando con el desarrollo del tema, podemos contemplar que el objeto tutelado, es el interés público, concerniente en el normal funcionamiento de la administración pública, esto, es en cuanto atañe particularmente a la seguridad patrimonial de los bienes muebles o inmuebles pertenecientes a la administración aludida o a un particular, siempre que por razón de oficio o de servicio hayan sido encomendados a funcionarios, empleados o encargados de servicios públicos.

Por otra parte, analizando el artículo en cuestión, se pueden ver los siguientes elementos:

A).- Todo funcionario, empleado o encargado de un servicio público del Estado o descentralizado.

Esto quiere decir, que toda persona o individuo dependiente de la administración pública, con sólo tener carácter de responsable de las funciones aunque sea en forma temporal o por comisión, podrá ser el sujeto activo del -- delito de peculado, si reúne además los elementos que señala el tipo legal del Código del Distrito Federal vigente.

B).- Aunque sea en comisión por tiempo limitado.

Por lo que hace al nombramiento éste puede ser por tiempo limitado o permanente, aspecto que no reviste la menor importancia para la violación del tipo legal establecido en el Código de la Materia.

Ahora bien, respecto a la comisión, esto significa que el funcionario, empleado o encargado de un servicio, fué mandado a ese lugar por un tiempo y - que por lo tanto, en el lapso que ocupe la comisión será responsable del delito de peculado si lo realiza en funciones que sean inherentes al trabajo que desarrolla, es decir, que no se necesita ser empleado, funcionario o encargado de un servicio por tiempo permanente para la realización del delito antes -- mencionado.

C).- Que para usos propios o ajenos.

Esto es, que el multicitado delito sólo puede cometerse ante todo con un hecho de apropiación, ya sea dinero, valores, fincas o cualesquiera otra cosa perteneciente al Estado, es decir, con el objeto de lucrar o de convertir esos bienes en propios o ajenos, esto lo decimos, porque no sólo puede ser en provecho del encargado, sino que el beneficio puede otorgarse a persona distinta de él, siempre y cuando tenga el conocimiento de que el acto que va a realizar va a beneficiar a persona distinta de él.

Por último concluiremos, que para la existencia del delito en cuestión, es necesario que la apropiación de la cosa se haya verificado y no sólo que - parezca posible o probable su apropiación.

D).- Distraiga de su objeto.

Lo anterior significa, que la distracción es el elemento principal, el cual se refiere a la hipótesis de que el encargado del servicio público, deberá responder de la cantidad de objetos que recibió en la administración para -- desarrollar sus funciones y que él dolosamente sustrajo para su beneficio propio o ajeno.

De esto se desprende, que el hecho deberá ser ilegítimo y con el afán de apropiarse de la cosa; ya sea para él o para otro, dado que la inmoralidad del acto por sí sólo no basta para conferirle el carácter de ilegítimo y por lo tanto parte del delito de peculado.

El segundo aspecto de este elemento lo constituye el Objeto, lo que significa que los bienes encomendados tenían un fin determinado y que este -- estaba señalado por las leyes de Presupuesto, Contaduría y leyes especiales o bien por decretos y acuerdos presidenciales o legislativos.

Por último diremos que la administración atañe tanto al hecho de no querer o de ponerse en condiciones de no poder responder de los bienes que se le dieron en custodia, o bien darles un destino para el que fueron otorgados.

En virtud de lo anterior, concluimos que la distracción sólo es punible como peculado, si se hace en provecho propio o ajeno y por esto último entendemos, un individuo, una entidad, un sindicato, una empresa etc., siempre que sea un sujeto distinto de la administración pública.

El Dinero, Valores, Fincas o Cualesquiera otra cosa perteneciente al -- Estado, al Organismo Descentralizado o a un particular.

Esto es, lo que constituye el objeto material del delito, ya que todos esos bienes han sido puestos a disposición del encargado del servicio público y por lo tanto, en posesión de ellos para el desempeño de las funciones que le han sido encomendadas por la administración aludida.

Por otra parte, analizando el elemento en cuestión, se pueden ver los siguientes aspectos:

El Primer Aspecto de este elemento lo forma el dinero, el cual debe ser considerado, como la parte de la encomienda que ha sido dada en moneda nacional o en moneda circulante.

Para que se constituya el peculado deberá existir una distracción del objeto para el que fué destinado por la multicitada administración.

El Segundo Aspecto. -- Son los valores; y por esto debemos entender, el -- valor que puede tener una cosa en el aspecto económico, estético, sentimental, etc, ya que las cosas sin valor alguno carecen de todo interés para la administra-- ción pública.

Por otra parte, el Valor; es la utilidad de una cosa en cuanto queda reconocida por la estimación de los hombres y adviértase que las cosas deberán tener un valor ciertamente, no sólo económico, sino todo precio razonable que la cosa pueda tener en relación a todos o a una determinada persona, ya sea que se quiera adquirir o bien recuperarla del acto que se haya efectuado sobre ella.

El Tercer Aspecto.-Lo constituyen las Finacs ; en relación a este concepto diremos que se refiere a los bienes inmuebles que pertenecen al Estado, a un organismo Descentralizado o a un particular, si éste lo dió en administración, depósito o por otra causa a la administración aludida.

El Cuarto Aspecto.-Lo forma Cualesquiera otra cosa perteneciente al Estado, entendiéndose por esto, la encomienda de bienes muebles, los cuales pueden ser determinados (número preciso de cosas) o bien indeterminados (número indefinido de cosas).

Ahora bien, con relación a la encomienda diremos que el peculado, sólo es posible en aquellas cosas muebles que estén en posesión del encargado del servicio público y siempre que se las haya dado la administración para el desempeño de su encargo.

Por otra parte, cabe calarar que respecto a la pertenencia deberán -- ser objetos del Estado, Organismo Descentralizado o bien que hayan sido entregados por un particular al Estado en administración, depósito o por alguna --- otra causa.

Para concluir diremos que se trata de bienes de cualquier cuantía, -- especie y naturaleza siempre que tengan valor alguno.

F).-Si por la razón de su cargo los hubiere recibido en administrac-- ción, en depósito o por otra causa.

En virtud de lo anterior, diremos que el Estado deberá haber entrado en posesión de los objetos en cuestión, por medio de una persona que representará sus intereses y que a su vez, los administrará por razón de su cargo o -- bien los tendrá en calidad de depósito hasta que le sean solicitados por la - autoridad competente.

Como podemos observar, la posesión, es indispensable para la existencia del peculado, ya que es necesario que el encargado del servicio público, se le haya apropiado o distraído de su objeto.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

I.-La Función Pública requiere de la actuación de tres tipos de servidores, que generalmente se denominan Altos Funcionarios, Funcionarios y Empleados, y a pesar de estar enmarcados en diversas leyes, ninguna se ha atrevido a definir que es cada uno de ellos, sino únicamente se han limitados a señalarlos.

II.-El Fuero en sus diversas acepciones es la protección o la garantía para proceder contra un Alto Funcionario Público, sustrayéndolo de la acción de los Tribunales Ordinarios y esta garantía consiste en una autorización o permiso previo que se requiere de la Cámara de Diputados (desafuero), para poder procesar al Alto Funcionario; pero cabe aclarar, que dicho Fuero es sólo mientras se este en el cargo para el que fué designado.

III.-El Alto Funcionario debe aprender a respetar el Derecho del particular y cuidar del interés del Estado, y por su parte el propio Estado tiene la obligación de hacer respetar estos principios a sus servidores públicos y a --- cualquier particular que resulte beneficiado por el accionar del mal servidor público.

El establecimiento de un orden jurídico es necesario para evitar -- que la función de la autoridad dependa de la voluntad arbitraria del Alto Funcionario y que la obediencia del Derecho y de sus leyes no sea sólo para la --- conveniencia del mal servidor público, que ejerciendo a través del Estado un -- poder sancionador obtiene ganancias por su continua violación de las leyes y -- por lo tanto, con ese orden jurídico podrían ser castigados como cualquier parti- cular una vez que hayan sido desaforados.

Ahora bien, si consideramos que los Altos Funcionarios Públicos son posibles sujetos de delitos, la existencia de un cuerpo legal que prevenga su -- responsabilidad y punibilidad constituiría una seria advertencia para los can- didatos a Altos Funcionarios y Funcionarios, de que su actividad estará sujeta en todo momento a los dictados de ese orden punitivo.

IV.-La admisión de la Responsabilidad Penal de los Altos Funcionarios -

es una prueba de la preocupación y desconfianza de los legisladores sobre la honestidad de los Altos Funcionarios y Funcionarios.

La Ley de Responsabilidades pretende llenar la necesidad, cada vez más ostensible de limitar el abuso y la inmoralidad en la administración Pública, especialmente por lo que respecta a los malos manejos de fondos y al enriquecimiento inmotivado de los Altos Funcionarios Públicos, objeto que no logrará.

Por otra parte, debería de establecerse de OFICIO el JUICIO DE RESIDENCIA para asegurar el recto cumplimiento del cargo público. Esto es, que una vez terminadas las funciones de su administración, deberán ser sometidos a -- una fiscalización sobre sus actos, cuentas, documentos por una Junta Responsable, la que considerará si es o no culpable de responsabilidad penal y por -- consiguiente sancionado de acuerdo a la ley penal.

Considero que el Alto Funcionario que es objeto de una condena por la justicia penal, debe también satisfacer el interés patrimonial que entraña la indemnización por el daño material que se ha producido y derivado del -- quebrantamiento de la Ley. y en el caso del delito de peculado como lo hacían los Aztecas además de la pena sería conveniente Confiscar todos los bienes -- que tuviere el Alto Funcionario Público para evitar así en lo sucesivo la realización de dicho delito.

INDICE

	Página
PROLOGO	1
INTRODUCCION	2
CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS	5
ROMA.....	6
DERECHO AZTECA.....	7
DERECHO COLONIAL.....	8
EL DERECHO MEXICANO HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.....	9
CONSTITUCION MEXICANA 1814.....	9
CONSTITUCION MEXICANA 1824.....	9
LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	10
LOS PROYECTOS DE CONSTITUCION DE 1842 Y LAS BASES ORGANICAS DE 1843.....	10
CONGRESO DE 1856 (IGNACIO COMONFORT).....	11
CONSTITUCION DE 1857.....	12
CONSTITUCION DE 1917.....	13
CAPITULO SEGUNDO	
CONCEPTO DE ALTO FUNCIONARIO PUBLICO Y EL FUERO CONSTITUCIONAL.....	15
CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE ALTO FUNCIONARIO PUBLICO.....	15
DOCTRINA.....	16
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.....	18
JURISPRUDENCIA.....	19
ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE ALTOS FUNCIONARIOS, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS.....	(A)
FUERO.....	20
RAICES HISTÓRICAS DEL FUERO.....	20

FUERO FEUDAL.....	21
FUERO EN MEXICO.....	22
DIVERSAS ACEPTIONES DEL FUERO CONSTITUCIONAL.....	25
¿QUE ES EL FUERO?.....	26
FUERO CONSTITUCIONAL.....	27
¿ PARA QUIENES ES ?.....	27
¿ CUAL ES EL FUNDAMENTO ?	27
¿ DEBE O NO SUBSISTIR ?	28

CAPITULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	30
INTRODUCCION A LA RESPONSABILIDAD.....	31
LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	32
RESPONSABILIDAD PENAL.....	34
LEGISLACION VIGENTE.....	35
DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	35
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.....	39
REGIMEN DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES.....	40
DOCTRINA.....	41

CAPITULO CUARTO

PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR DELITOS COMUNES QUE HAYAN COMETIDO LOS ALTOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	44
RAICES HISTORICAS.....	45
LAS DOS PRIMERAS AUDIENCIAS.....	46

	Página
JUICIO DE RESIDENCIA.....	47
COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE RESIDENCIA.....	48
COMPILACION DE ORDENAMIENTOS LEGALES RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA.....	48
PROCESO EN EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	53
INTRODUCCION AL PROCEDIMIENTO DE ENJUICIAMIENTO.....	55
AUTORIZACION PREVIA O GARANTIA ADMINISTRATIVA.....	55
DE LAS SECCIONES INSTRUCTORAS.....	57
DEL PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE DELITOS COMUNES.....	59
EFFECTOS DE LA RESOLUCION DEL PODER LEGISLATIVO.....	62
¿ CUAL ES LA SITUACION JURIDICA DEL ACUSADO EN EL SUPUESTO DE QUE EL PODER JUDICIAL LO ABSUELVIA ?	62
¿ SE TRATA DE UNA LAGUNA DE NUESTRO DERECHO VIGENTE O MAS BIEN DE UN PROBLEMA DE INTERPRETACION ?.....	62
 CAPITULO QUINTO	
COHECHO Y PECULADO.....	64
INTRODUCCION AL COHECHO	65
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COHECHO	67
ROMA.....	67
MEXICO.....	68

COHECHO DEFINICION ETIMOLOGICA.....	68
COHECHO DEFINICION DOCTRINAL.....	69
DELITO DE COHECHO.....	70
COHECHO PASIVO.....	71
COHECHO ACTIVO.....	73
INTRODUCCION AL PECULADO.....	76
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PECULADO.....	78
DERECHO AZTECA.....	78
DELITO DE PECULADO.....	80
CONCLUSIONES.....	86