

881307  
23  
2ej.



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO PLANTEL LOMAS VERDES

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de  
México, Número de Incorporación 8813-09

## REGULACION JURIDICA DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS

### T E S I S

Que para Obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

TESIS CON  
FALLA DE CALIDAD  
P R E S E N T A  
ADRIAN VERNIS SANDOVAL

Director de la Tesis: Lic. Juan Arturo Galarza

Revisor de la Tesis: Lic. Mercedes Arce del Rio

Naucalpan, Edo. de México

1992



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## I N D I C E

### REGULACION JURIDICA DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS

INTRODUCCION	Pág.
TEMA I.- Antecedentes Históricos.	
1.1.- Roma.	1
1.2.- Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica.	4
1.3.- España.	7
1.4.- Corte Francesa.	11
1.5.- Derecho Nacional.	12
TEMA II.- Administración Pública Federal.	25
2.1.- Administración Pública Centralizada.	29
2.2.- Administración Pública Paraestatal.	31
2.3.- El Ejecutivo Federal como Jefe de Estado y de Gobierno.	37
2.4.- Política del Ejecutivo Actual.	37
2.5.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, <u>Naturaleza Jurídica y Funciones.</u>	38
2.6.- Competencia de acuerdo a los ordenamientos que la regulan.	43
TEMA III.- Delitos contra la Administración Pública.	46
3.1.- Conceptualización y elementos configurativos.	48
3.2.- Sujetos: Funcionarios y Servidores Públicos.	83
3.3.- Ordenamientos Jurídicos Aplicables.	89
3.4.- Autoridades Administrativas y Judiciales competentes.	90
3.5.- Sanciones Administrativas y Penales.	92

	Pág.
TEMA IV.- Juicio Político.	
4.1.- Antecedentes y Naturaleza Jurídica.	97
4.2.- Sujetos	102
4.3.- Procedimiento, Inicio, Instauración y Sustanciación del Juicio Político.	108
4.4.- Alcances Sociales y Políticos.	118
4.5.- Propuestas.	118
TEMA V.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Código Federal de Procedimientos Penales.	120
5.1.- Análisis comparativo en la tipificación del delito.	126
5.2.- Alcances y Deficiencias.	127
5.3.- Reformas Substanciales.	129
5.4.- Propuestas.	129
 C o n c l u s i o n e s	 140
 B i b l i o g r a f í a	 146

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

El presente trabajo, tiene por objeto, analizar los delitos cometidos por funcionarios o servidores públicos, en su actuación gubernamental, desde sus principios, hasta -- nuestros días, ya que, las figuras delictivas tales como -- el cohecho y el peculado, ya se encontraban regulados en -- cuerpos jurídicos tan antiguos, que en la época Romana, -- las contemplaban en el Digesto y Las Instituciones de Justiniano; en España a través de las Leyes de Indias; en el derecho anglosajón con el Impeachment.

Los Aztecas también regulaban estos delitos y otros más, -- con penas tan severas que hasta en ocasiones daban muerte al servidor público.

Asimismo veremos, como ha ido evolucionando nuestro derecho nacional, los delitos cometidos por los servidores públicos, la aparición de nuevas figuras delictivas y las -- sanciones correspondientes; así como los cuerpos jurídicos que las contemplan.

Observaremos como se sanciona en la actualidad a un servidor público a través del Juicio Político (Institución que derivó del derecho Anglosajón); los procedimientos que deben seguirse para personas que gozan de inmunidad constitucional.

La creación de organismos administrativos (Secretaría de la Contraloría General de la Federación), de términos (Servidores Públicos, Declaración de Procedencia, etc.); los -- ordenamientos jurídicos aplicables por la comisión de delitos o faltas oficiales de los Servidores Públicos; así como sus reformas substanciales a las mismas.

## TEMA I. ANTECEDENTES HISTORICOS.

### 1.1).- Roma

La responsabilidad de los Gobernantes y Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones no es un problema actual, la lucha contra el tirano, el dictador, el déspota, aparece desde épocas muy antiguas, como lo es la Romana, en el que aparecen ya las modalidades de algunos delitos como el cohecho y la concusión, mismos que son regulados en diferentes cuerpos jurídicos como el Digesto, las Instituciones de Justiniano y otras.

"En el derecho romano, el crimen repetundarum (crimen de --prevaricación), que es como el tronco del cual brotan todas las demás acriminaciones de los abusos de un funcionario público. Nacido como una quaestio perpetua, con el fin de recuperar las sumas que el funcionario infiel arrancaba a los particulares por medio de la extorsión, el crimen (repetundarum) dio luego origen a dos figuras distintas de crimen -peculatus y crimen consussionis crimen de peculado y crimen de concusión". (1)

El crimen (repetundarum) era una forma genérica de llamar -no solo a lo que se llama concusión, sino también el cohecho.

En el peculado, el sujeto pasivo era el Estado a través de las arcas públicas y el sujeto activo era el funcionario, -el cual debía tener la calidad de público o privado, disponiendo de los dineros o valores que tenía bajo su guarda o custodia en las arcas públicas para ser aplicados a programas del Estado, desviándolas en su propio beneficio o de un tercero; asimismo, este delito tenía otra forma de comisión

(1) Giuseppe Maggiore "Derecho Penal, Parte Especial. Volumen III de -los delitos especiales; Ed. Temis Bogota. 1972.- Pág. 128.

denominado crimen de residuo, que consistía en apuntar en -- registros públicos cantidades inferiores a las que realmente recibían, dándoles también en este caso, un destino diferente e inapropiado utilizando ya maniobras, es decir, haciendo aparecer como verdaderos datos falsos, la pena que se le imponía era una multa y si el objeto material del delito eran bienes sagrados o religiosos, se cometía el delito de sacrilegio.

El delito de concusión aparece ya en las Constituciones Imperiales, consistiendo dicho delito en la obtención por parte - del funcionario mediante violencia moral o amenazas, el dingro o las utilidades del sujeto pasivo que en este caso eran los particulares pero teniendo siempre el activo la calidad de funcionario; las amenazas consistían en acusaciones o testimonios falsos y medidas injustas, teniendo como pena en -- los casos más graves la muerte.

El prevaricato también tenía como elemento específico el de la corrupción, conducta que consistía en que el funcionario público aceptaba dinero para la realización o la comisión de un acto jurisdiccional, civil o militar, e incluso político cuando se refiere al señalado.

Por tanto, comprendía ya el prevaricato en su forma de corruptela entre otros, los delitos cometidos en la administración de Justicia. De ahí derivaron tipos específicos señalando -- casuísticamente otras formas de comisión de delitos tales como: La denegación de Justicia, la usurpación de funciones públicas entre otras, que en nuestro Código Penal vigente contiene bajo formas evolucionadas de conducta y acordes a la - realidad.

Por otro lado, como ya lo habíamos señalado, estos delitos - se encontraban regulados en cuerpos jurídicos tal y como se señalan en las Instituciones de Justiniano al señalar: "La - Ley Julia sobre el peculado, castiga a los ladrones de ren--tas y cosas públicas, sagradas o religiosas. Si son magis---

trados los que durante su administración han sustraído las rentas del edo., sufrirán la pena de muerte, y sus cómplices y los que lo oculten, los que infrinjan esta ley serán deportados." (2)

"Entre los Juicios Públicos también se cuentan además la Ley Julia de ambito, la Ley Julia sobre las concusiones, la Ley Julia sobre la retención de cuentas; relativas todas a casos especiales y que no llevan consigo la pena de muerte, sino castigo de otra clase contra los contraventores". (3)

Observamos que en el derecho romano las penas que se imponían a los Servidores Públicos iban desde una multa, la de portación, hasta la muerte, cuando eran considerados como graves los delitos. Por su parte el Digesto es más explícito en la comisión de los delitos de concusión y peculado ya que señalan diversos modos de cometer dichos delitos, así tenemos que esta obra nos dice en el Libro 48, título XI.

"La Ley Julia de la concusión se refiere a aquellas cantidades que alguien cobró siendo magistrado o teniendo alguna potestad, administración o legación, o algún otro oficio, cargo o servicio público, o estando en la comitiva de algunos de ellos..."

"Responde por la Ley Julia de la concusión el que, en uso de alguna potestad, hubiera cobrado alguna cantidad por juzgar o no juzgar, o dar algún decreto..."

"En la actualidad, se castiga por la vía extraordinaria a los reos de la Ley de la concusión con la pena de destierro, e incluso más grave si el caso lo requiere... Deben-

(2) M. Ortoldán: Instituciones de Justiniano.- Ed. Heliastra S.R.L. - Buenos Aires, Argentina.- Pag. 365.

(3) Idem.

sufrir pena capital o al menos ser deportados a una isla como suelen ser castigados generalmente." (4)

Asimismo esta Ley señala que se podía acusar de concusión a los que corrompieran con la aceptación de soborno el puesto público que se les confiara.

Ahora bien en lo referente al delito de peculado en la misma obra en su libro 48, título XIII nos señala:

"La Ley Julia de peculado dispone que nadie se lleve dinero de un templo, dinero sepulcral o público, ni lo sustraiga, ni haga que otro se lo lleve o sustraiga, ni lo use para su propio provecho, sino es el que está facultado por la Ley; y que nadie meta o mezcle nada en el otro, plata o cobre público, ni obre a sabiendas, con dolo malo, para que otro lo haga, trabajando así el valor del mismo." (5)

La pena establecida primeramente fue el destierro a agua y fuego y posteriormente la deportación. Disponía también que cometían peculado el que quitare o sustragere el dinero de un templo o dinero sepulcral y las sanciones eran impuestas por los gobernadores, los cuales debían tomar en cuenta para agravar o atenuar la pena, la condición de la persona, las circunstancias de las cosas, tiempo, edad y sexo, y dependiendo de esto se le podía condenar a luchar con las fieras, ser quemados en vida, ahorcados o deportados a una Isla; además de perder todos sus bienes y sus derechos.

#### 1.2).- Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica.

En Inglaterra.- Surge el "Impeachment" (palabra que según el diccionario Inglés-Español, Español-Inglés de Velázquez significa 1.- Reconvencción, tacha, desdoro. 2.- Acusación pública; la acción de pedir cuentas; en especial acusación

(4) A Dors. F. Hernández-Tejero, P. Fuenteseca, M. García Garrido y J.-Burillo.- El Digesto.- Editorial Aranzadi. Pamplona, España. 1975.----- Págs. 711 y 712.

(5) Idem. Pág. 713.

y proceso de un alto funcionario del orden civil. 3.- Impu tación, delación); cuya atribución era la competencia para juzgar la responsabilidad de los miembros de las cámaras, - además de perseguir los delitos, era también utilizado para derrocar ministros en la lucha por el poder, sancionando en algunos casos con la horca del funcionario y que en el sistema inglés debido a que se tornó sanguinario se optó mejor por el parlamentarismo, mecanismo de gran influencia para el constitucionalismo.

"En forma más breve podemos afirmar que el sistema inglés - se caracteriza por acusación de la cámara de los comunes an te la de los lores, esta última constituida para este efecto, como High Court of Parliament (Alta Corte del Parlamento), que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del Organismo Ejecutivo, es decir del go bierno en la inteligencia de cuando considera culpable al acusado, no solo lo priva de su inmunidad, sino que le apli ca la sanción establecida por las leyes penales." (6)

Actualmente podemos decir que el Gabinete Inglés se encuentra compuesto por 20 miembros, elegidos por el Primer Minis tro, de entre los parlamentarios y miembros de su partido - más influyentes. Al líder del partido mayoritario el cual - es elegido por la mayoría del parlamento, así como por líde res importantes que tienen asiento en el parlamento es al - que designan como Primer Ministro que realiza durante su -- gestión funciones administrativas y políticas.

Las funciones del Gabinete son:

- La política a que haya de someterse el parlamento.
- Tener un control supremo del ejecutivo nacional según lo acordado con la política que haya aceptado el parlamento.
- Una coordinación y delimitación continua de la autoridad

(6) Fix-Zamudio Héctor.- "Las responsabilidades de los servidores públi cos.- Serie 6, Estudios doctrinales, Núm. 88.- Edit.- Manuel Porrúa, -- México, 1984, pag. 62.

de los diversos departamentos del gobierno.

"Lo importante de este sistema, es su responsabilidad ante el parlamento, que los obliga formalmente a dimitir o a disolver la cámara de los comunes y a convocar a elecciones, si pierden. Esto sobre el partido ganador al poder, e inicia una política diferente. El parlamento tiene además, varias secciones en contra del gabinete, ellas son una declaración de falta de confianza, un voto de censura, medida que derrocó al gobierno laborista en 1924. La negativa del gobierno, o sea del gabinete, a dejar una política que no apruebe del parlamento o al contrario, no seguir una política que sugiera el parlamento, lo derroca." (7)

En caso de que no se dieran ninguna de estas dos situaciones, el gabinete es el que debe convocar a elecciones populares, las que se llevarán a cabo cada 5 años de tal suerte que sea el pueblo el que ratifique o no la confianza al gabinete o a los nuevos líderes del partido o de otros partidos.

A diferencia con nuestro país para ejercer el juicio político en contra de un funcionario es que en México es individual y excepcionalmente colectivo y en Inglaterra es colectivo, es decir que comprende a todo el gobierno o al gabinete, ya que para ello están las votaciones de confianza, censura o disolución del parlamento y convocar a nuevas elecciones.

En Estados Unidos. - Inspirado en el sistema inglés, solo que se modificaría por el sistema presidencial, introducido en su Constitución de 1787. Constitución que señala la facultad que tiene el senado de poder juzgar a todos los funcionarios públicos, incluyendo al propio Presidente y Vice presidente, así como a los Diputados del Congreso; pero --

(7) Raúl F. Cárdenas.- Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- Editorial Porrúa, México 1982.- Pag. 119.

este juicio político tiene un aspecto diferente, ya que su sentencia solo es una renuncia al puesto que venía desempeñando y no volver a tener otro cargo público, más sin embargo podría ser enjuiciado y castigado conforme a la ley. Existe además una excepción y es que cuando se juegue al Presidente de la República, quien dirige los debates será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en vez de que sea el Vicepresidente funcionario que preside normalmente al propio senado.

"La Constitución de los Estados Unidos adoptó el impeachment inglés, dándole a sus Instituciones las características que les correspondían. Así, recordamos en su artículo II, sección 4a., se determina que el presidente y vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus funciones mediante acusación y convicción de traición, cohecho y otros crímenes o delitos." (8)

Ahora bien no solamente este es un freno para los altos funcionarios para la comisión de algún delito, sino que existe otro factor importante como lo es la opinión pública y como ejemplo tenemos lo sucedido a Richard Nixon cuando era Presidente de Estados Unidos en los años 70's y que por el problema del Watergate tuvo que renunciar a la presidencia.

1.3).- España. - Durante el reinado de los reyes católicos nace una de las Instituciones fundamentales denominada Juicio de Residencia, concebido como una garantía en la administración y el control de las colonias españolas. Su objetivo era, que las disposiciones de la corona ya fueran legales, administrativas o políticas se cumplieran fielmente y que sus funciones actuaran dentro del mejor marco posible para el desempeño de sus funciones; con la aparición de esta Institución se daba la oportunidad a los habitan-

(8) Idem: Pag. 125.

tes de una región determinada a denunciar una vez que terminaba su gestión, al funcionario que durante ello había cometido errores o abusos en contra de los gobernados. Este Juicio se encontraba regulado en diversos cuerpos Jurídicos tales como la Novísima Recopilación y en las Leyes de Indias, en esta última de aplicación en las Colonias de la Corona - Española como en México en donde pudo aplicarse y que podríamos mencionar que fué uno de los sucesores principales en nuestra legislación actual del Juicio de Responsabilidades, del cual hablaremos más adelante.

"En América, bajo el reinado de los Reyes Católicos, la Institución se desarrolló rápidamente. Surge por primera vez en el año de 1501 a consecuencia del nombramiento de Nicolás Ovando como gobernador de Indias y conforme a las Instrucciones reales recibidas de efectuar residencia a su antecesor Francisco de Bobadilla". (9)

Este Juicio trajo como consecuencia que el Estado (Español), el funcionario y el pueblo se desarrollaran en conjunto para poder evitar así acciones delictuosas dentro de una administración bastante compleja, obteniendo de los funcionarios como resultado el siguiente:

- Que cumpliera estrictamente con sus obligaciones durante su encargo.
- Que fuera responsable de sus actos ya fuera hacia la corona como a los gobernados.
- Que ofreciera una garantía tanto de los derechos públicos como de los privados.
- Que se fuera dando una perfección dentro del servicios administrativo y político.
- Que se estableciera un procedimiento judicial a través de la voz del pueblo.

(9) Enciclopedia Jurídica Omeba.- Editorial bibliográfica Argentina - - S.R.L. - 1968 Buenos Aires, Argentina.- Tomo XVIII. Pag. 351.

En la recopilación de la Leyes de Indias, Libro V, título XV denominado "De las Residencias y Jueces que las han de tomar", encontramos los elementos necesarios para constituir el procedimiento seguido en este tipo de Juicio. Son cuarenta y nueve leyes dictadas por diversas monarcas en distintas partes del reino las que van organizando la mecánica interna del procedimiento". (10)

Tomando en consideración el número de leyes y la extensión de las mismas, sólo haremos una breve mención de algunas de ellas; teniendo como ejemplo:

La Ley Primera señala que el término para substanciar la residencia a los virreyes sea de seis meses; la cuarta nos dice que los Gobernadores de tiempo indefinido se les siga Juicio en el Distrito que residen y que ya hayan sido removidos; la quinta, que si los Gobernados son perpetuos se les formule residencia cada 5 años; La Diecisiete, quienes pueden ser residienciados incluyendo a los funcionarios que ejercían tareas ya fueren políticas, administrativas, judiciales y hasta municipales. Asimismo, a partir de esta ley (17) se fijan las reglas del procedimiento para los juicios de residencia de Generales, ministros, oidores, etc.; la veintinueve, que el término de residencia sea de 60 días y en caso de existir demandas públicas se sumen otros 60 días; la veintiocho señalaba la publicación de los edictos los cuales debían ser idóneas para que las personas pudieran pedir Justicia de sus agravios dentro de un marco de plena libertad; la treinta y dos, que los Jueces que llevasen a cabo residencia, procuraran averiguar de los bienes y de los malos procedimientos de los residienciados; la treinta y seis, que los Corregidores o Alcaldes mayores que hubieren retenido en su poder alguna cantidad, serían condenados a perpetua privación del oficio y desterrados por 6 años a la guerra de -- (10) Idem. Pág. 352.

Chile; la cuarenta y cinco, que los ministros que defraudaran en la armada y traían su Hacienda sin registro, sin testigos se comprobaba con testigos singulares.

Las penas que se les imponían a los residenciados eran:

- Una multa.
- Confiscación de Bienes.
- Prisión y en los casos más graves se aplicaban las 3 conjuntamente.

Además de la Residencia, existía otra institución importante, pero distinta como lo era la visita, ya que ésta ---- era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia. La persona encargada de esta Institución era llamado Visitador, quién practicaba el juicio sumario y al terminar, como era secreto, lo enviaba cerrado y sellado al Consejo de Indias que era el que emitía la sentencia en contra de todos los funcionarios de dicha región.

En la actualidad, La Constitución Española de 1978 adopta como forma de gobierno el Parlamentarismo, y nos señala -- que el Gobierno es el que dirige la política tanto interior como exterior, la administración civil y militar, así como la defensa del estado El gobierno se conforma con los ministros y los miembros que fije la ley, contando con un Presidente y un Vicepresidente, correspondiendo al primero de ellos dirigir la acción del gobierno así como coordinar las funciones de los demás miembros del mismo.

Esta Constitución señala que independientemente de una responsabilidad criminal por parte del Presidente, ministros y miembros del gobierno, existe además una responsabilidad Política, la cual se exige ante la Sala Penal del Tribunal Supremo, teniendo en consideración que los legisladores no podrán ser procesados sin la autorización de la Cámara respectiva. Si la acusación es en contra de algún funcionario del gobierno durante su gestión por la comisión de un deli

to contra la seguridad del estado, ésta se planteará con la cuarta parte de los miembros del congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

En caso de que el Presidente solicite la disolución del -- Congreso, lo decretará el rey, siempre y cuando no se encuentre pendiente algún voto de censura.

1.4).- Corte Francesa. - Dentro del Régimen Parlamentario Francés, cabe hacer mención que en las 5 Repúblicas y sus respectiva Constituciones, se establecen una serie de cambios en lo concerniente a la acusación de alguno de los -- funcionarios o miembros del Gobierno francés, así por ejemplo en las dos primeras Repúblicas (1771 y 1773) las acusaciones eran formuladas ante la Asamblea Nacional y el procedimiento o enjuiciamiento se llevaba a cabo ante el Senado. Posteriormente aparece lo que se conoció como Parlamentarismo Clásico, es decir de la Constitución de 1875 a la de 1945 (3a. y 4a. Repúblicas). Este Parlamentarismo Clásico estaba integrado, por un Presidente, que era elegido en forma indirecta y su principal encargo era la de proponer al primer ministro; La función ejecutiva era llevada a cabo por el Presidente del Consejo de ministros quién debía contar con el apoyo parlamentario; el Parlamento estaba -- formado por dos cámaras, la primera de ellas La Asamblea Nacional que era de origen popular y la segunda el Senado que era por elección indirecta de los organos tanto municipales como departamentales.

En este período el enjuiciamiento era llevado a cabo por -- una Alta Corte de Justicia, la cual formaba parte del mismo Senado. Ya en la 5a. República (Constitución de 1958) -- el poder ejecutivo es ejercido por el Presidente quien es electo popularmente y se encarga principalmente de las funciones políticas y de la jefatura del Estado; y por el Primer Ministro, que es designado por el Presidente y sin el apoyo parlamentario, de tal suerte que el gabinete se inde

pendiza de la tutela de la Asamblea, y es aquí en donde la Alta Corte de Justicia es considerado como un organismo Judicial especializado, compuesto por 12 miembros titulares y 6 suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional y el Senado.

1.5).- Derecho Nacional.- Para el estudio de los antecedentes históricos de nuestro derecho Patrio, lo dividiremos - en tres períodos:

- A) Precolonial
- B) Colonial
- C).Independiente

A) Precolonial.- En la época de los Aztecas, Moctezuma establece la organización administrativa de los Mexicas, cuyo gobierno supremo radicaba en el Rey que era asistido -- del Congreso; como el rey se identificaba con la divinidad, éste se encontraba al margen de cualquier responsabilidad.

Los embajadores, los Jueces, los calpixques o mayordomos, -- los nobles y los verdugos, sí eran sometidos a juicios por actos constitutivos a responsabilidad y se les imponían medidas severas. Entre los aztecas las penas eran pecunia-- rias y corporales; la de muerte y la de esclavitud eran -- sus predilectas (más la de muerte), siendo las características principales de estas penas su dureza y ejemplaridad, ya que eran aplicadas de la forma más cruel y en los lugares más concurridos como los templos y los tianguis.

El imperio azteca contaba con un cuerpo Judicial y la Sala donde ejercían se llamaba "Tlaxitlan". Los jueces eran escogidos de entre los nobles que habían perdido su riqueza, dándoles el estado tierras para su subsistencia y en pago a sus servicios, estos jueces debían impartir justicia de acuerdo con sus leyes, castigándose a los que no lo hicieran, debían observar una conducta intachable, llegando a -- tal extremo que se les prohibía emborracharse bajo pena de

recibir fuertes castigos y aún la muerte, así como a los que se dejaren cohechar, fueran parciales o no impartían Justicia en un tiempo breve, ya que eran obligados a impartir celeridad en los juicios. A su conocimiento tenían que llegar los delitos que se cometieran, siendo únicamente ellos los que podían sancionar a los delincuentes.

Los jueces laboraban desde la mañana hasta el mediodía, en que suspendían sus labores para ingerir sus alimentos, comida que les era enviada del palacio, reanudando posteriormente sus labores hasta la puesta del sol.

"Los jueces administraban justicia rectamente y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, sino era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera el Rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte". (11)

Los principales nobles cuando eran condenados por la comisión de algún delito, eran Juzgados en la sala llamada Tlaxitlan y sus sentencias podían ser la prisión, el destierro, la trasquilación (que era una gran ofensa), los hacían maceguales y la muerte.

Otra de las salas donde se juzgaba a los embajadores según su calidad si eran nobles, a los soldados y hombres de guerra era el Tecpilcalli.

"... Y si el señor sabía que alguno de ellos había hecho algún delito criminal de adulterio, aunque fuese más noble o principal, luego le sentenciaban a muerte; matábanle a pedradas". (12)

(11) Alfredo Chavero.- México a través de los siglos.- Editorial Nacional México 1963.- Tomo II. Pag. 655.

(12) Fray Bernardino de Sahagún.- Historia General de las cosas de la Nueva España.- Ed. Pedro Robredo.- México 1938.- Tomo I. pags.- 309-310.

Los mayordomos o calpixques (recaudadores de impuestos) se les juzgaba en una Sala de Palacio llamado Calpixcacalli o Texancalli, cuando faltaban a la probidad en el manejo de los tributos, se les encerraban en unas jaulas y después - se le condenaba a muerte, a su familia se les corría de su casa y todos los bienes pasaban a ser propiedad del señor.

Los verdugos que tenían la obligación de ejecutar las penas decretadas por el señor, si no la cumplían, eran condenados a muerte en la sala denominada Achcauhtín.

Cabe hacer mención que todos los empleados Públicos salían del Calmécac (lugar donde estudiaban astrología, física, etc.,) de donde alcazaban distintas clases como los Tlatoa, que tenían la jurisdicción civil y criminal, así como la - gobernación y mando de todas sus provincias; otra clase -- eran los Tecutli que eran los nobles en general, y así cada uno tenía su clase.

Los jueces eran elegidos por el Rey (alumnos del Calme--- cac) y por lo general eran hombres de edad con amplia experiencia y sobre todo de suma moralidad. De ahí tal vez la importancia para la aplicación de las sanciones cuando algún empleado público cometía algún delito, asimismo observamos que ya se calificaban delitos que nuestro código penal sanciona tales como el cohecho, el peculado, delitos cometidos contra la administración de justicia, etc.

También se observa que sus condenas eran más que nada sanguinarias ya que preferían la de muerte que la de privación de la libertad, como otro dato histórico es de tomarse en cuenta el siguiente:

"En tiempos de Moctezuma hecharon presos (a) muchos senadores y Jueces, en unas jaulas grandes, a cada uno de por sí, y después fueron sentenciados a muerte, porque dieron relación, a Moctezuma que estos jueces no hacían justicia degrada, o justa, sino que injustamente lo hacían, y por eso -

fueron muertos..."(13)

B) Colonial.- Con la llegada de los españoles a territo--- rios de América, los reyes empezaron a gobernarlos, ejerci--- tando sus poderes en forma absoluta, teniendo ésto como con--- secuencia que para ellos no existiera ninguna sanción o cas--- tigo de tipo legal por la realización de sus delitos, ya -- que el Rey no estaba sujeto a Residencia o alguna otra for--- ma de responsabilidad ante los tribunales, lo único que los detenía eran sus ideas religiosas que trafa consigo la mo--- ral cristiana, para así obrar de buena manera, ya que eran vigilados por Dios ante el cual eran responsables. Fueron - estas ideas de religiosidad las que preocuparon a los reyes por hacer el bien y reprimir el mal, se preocuparon para -- que a los indios les dieran un trato humano y les enseñaran la religión católica, las ciencias y las artes. Se crearon Tribunales para conocer y resolver los asuntos de las In--- dias y el país conquistado progresara, pero en ocasiones -- las disposiciones de los reyes eran violadas impunemente -- por los funcionarios sin que recibieran algún castigo por - ello.

Además de la influencia de la religión para que el funciona--- rio público actuara de buena manera, las leyes coloniales - hicieron posible las responsabilidades oficiales a través - de las dos instituciones de las cuales ya habíamos hablado, tales como El Juicio de Residencia y La Visita.

Juicio de Residencia.- Que según la definición que nos dá - Joaquín Escriche sobre la Residencia, en su diccionario ra--- cionado de Legislación y Jurisprudencia, en la página 1438 - nos dice:

"Residencia es la cuenta que toma un Juez a otro, como a -- regidor o alcalde mayor, o a otra persona de cargo público- de la administración de su oficio por aquel tiempo que estu

(13) Idem: Pág. 309.

vo a su cuidado; y el proceso o autos formados al residenciado ..."

Esta institución, a semejanza de la existente en España, se fundaron en la colonia para conocer de la responsabilidad en que incurrían los funcionarios y empleados públicos, se le denominó así porque al residenciado (reo) se le señalaba un lugar en el que debía permanecer hasta la terminación del Juicio, por lo general era en el lugar donde el empleado ejercía sus funciones y no podían ser obligados a que las dieran en otra parte.

El Juez que se encargaba del juicio, por lo general era el inmediato superior al residenciado, o bien un juez nombrado por el superior.

La persona encargada de hacer residencia a los altos funcionarios del Real Consejo era el Rey, y cuando la residencia era en contra de un Virrey, entonces era el Real Consejo el que se avocaba del conocimiento. Los juicios se llevaban a cabo cuando el funcionario o empleado ya había cesado en sus funciones por los siguientes motivos:

- Porque se cumpliera el término para el cargo que había sido elegido.
- Por renunciar a su puesto.
- Por ser nombrado para desempeñar otro empleo.

En las leyes de Indias se establecieron modalidades para hacer Residencia a los funcionarios perpetuos, se les capacitaba a los altos funcionarios para que cuando visitaran a sus inferiores pudieran tomarle residencia. Los Gobernadores, corregidores o ministros que cometían causas graves, se le daba aviso al Rey, para que éste facultara a que se les siguiera juicio, mandando al Consejo los resultados.

Si un funcionario pasaba a prestar su servicio a otra ciudad, tenía la obligación antes de ser aceptado en su nuevo puesto, de dar residencia por su actuación.

El procedimiento que se llevaba a cabo para estos juicios era el siguiente:

El Juez que era nombrado para conocer del caso, hacía una publicación de la orden que se le había dado para residenciar al funcionario, en dicha publicación se les hacía del conocimiento a todas las personas que en caso de tener alguna acusación en contra del residenciado presentara sus denuncias; se recibían toda clase de pruebas, así como los alegatos de las partes y una vez concluidas las actuaciones se dictaba sentencia. Los juicios llegaban a durar hasta 6 meses y podían ser apelados ante las audiencias o ante el Real Consejo de Indias; las sentencias que eran apeladas en tiempo y forma no podían ser ejecutadas, sino solo en aquellas partes en que estuviere previsto por la ley. Los delitos o faltas más comunes que cometían los funcionarios públicos eran: el cohecho, la malversación de fondos, los retardos o anomalías en un proceso judicial, el incumplimiento de las leyes y Reales Cédulas y la rebelión.

Las penas más comunes que recibían eran: La confiscación de bienes, el pago de una suma de dinero que se hacía efectiva con una fianza, el destierro, la suspensión y destitución del puesto, la cárcel y los castigos corporales.

Lo importante de esta Institución era que obligaba al servidor público a obrar de buena manera, aunque el procedimiento se llevara a cabo hasta que éste cesara en sus funciones.

La otra Institución a que hemos hecho referencia es La visita. - Cuyo objeto era el mismo que el de la Residencia, - el hacer efectivas las responsabilidades oficiales, solo -- que ésta era más temida ya que los servidores públicos no sabían cuando, quién y porque se les practicaba la visita, ignoraban quien los acusaba, y cuales eran las circunstancias que obraban en su contra, ya que a los visitantes --

les estaba prohibido dar información de esas diligencias. El poder de los visitadores era muy fuerte, al grado que ni los virreyes podían estorbar en su cometido, y en caso de que lo hicieran se hacían acreedores a las sanciones establecidas por la ley. Las facultades de estos funcionarios era tal que podían suspender a un alto empleado que se -- opusiera a su encargo, las Leyes de Indias facultaban al - Real Congreso para que cuando conviniese nombrar visitadores que conocieran del estado que guardaban las tierras -- conquistadas y la forma como se administraba justicia, las propias leyes establecían las obligaciones y los derechos de los visitados para cumplir con su cometido.

Durante el procedimiento los visitadores tenían la obligación de recibir todas las pruebas que evidenciaban los hechos, aún cuando el visitador no llegara al lugar donde se encontraba el funcionario que era visitado; tan pronto como llegaba, hacía pública la visita para que se conociera en toda la jurisdicción y así todas las personas que tuvie ran que exponer algo lo hiciera.

No había términos para conocer de alguna visita, inclusive ésta se podía prolongar por años, pero cuando se encontraban graves irregularidades no se esperaba hasta que terminara, sino que se mandaba la información al consejo, a fin de que resolviera lo conducente.

Además de llevar a cabo la visita que se les había encomen dado, podían visitar a las personas que jerárquicamente de pendían del visitador; las leyes los facultaban para en-- trar y salir de las audiencias públicas, sin tomar partici pación en las discusiones, solo se conformaban; podían revisar los libros de gobierno que juzgara convenientes, - pero no así las cartas particulares que los funcionarios - dirigían al Consejo y que tubieran relación con la visita; daban audiencia pública y se valían de los Alguaciles mayo-

res para la ejecución de sus determinaciones.

Dentro de las obligaciones del visitador, estaban las de -- dar aviso al Real Consejo sobre las condiciones que guardaba la Ciudad visitada, así como una relación de la visita que habían llevado a cabo, informando lo relacionado con la religión, la administración de justicia y la Hacienda Pública.

En la relación que enviaban y que debía ir firmada, se especificaban:

- 1.- Los cargos que habían resultado.
- 2.- La forma y proceso a que se había llegado en la conclusión final.
- 3.- Se citaban los testigos, los documentos y las diligencias que habían servido para fundamentar la sentencia.

El visitador no podía sacar de la ciudad o villa al visitado, ni abstenerlo de su ejercicio a menos que la causa fuese grave, si se le suspendía de sus funciones y lo enviaba al Real Consejo para que éste resolviera a lo que había lugar.

Como hemos podido observar, la Residencia, la visita, y el alto sentido religioso de la época, hicieron posible que -- los actos de los gobernantes de la Colonia en muchos casos se condujeran honradamente, además de hacer posible la responsabilidad de los funcionarios públicos.

C) Independiente.-- En el México Independiente se empiezan a regular algunas irregularidades que cometían los servidores públicos, y precisamente es en la Constitución de 1824, en su artículo 38 al señalar que cualquiera de las Dos cámaras podrían conocer como Gran Jurado sobre las acusaciones del Presidente de la Federación, por traición contra la Independencia Nacional, la forma establecida de Gobierno, y algo muy importante señalado por este artículo es que también podía ser acusado el Presidente por cohecho o soborno cometidos durante el desempeño de su encargo, asimismo, por actos

dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones para Presidente, Senadores y Diputados, o que a la Cámara le prohibiera el uso de cualquiera de sus atribuciones.

A los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho de la misma por cualquier delito que era cometido durante su encargo.

A los Gobernadores de los Estados por infracciones cometidas a la Constitución Federal, a leyes de la Unión u órdenes del Presidente, por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados. Contratos a la propia Constitución y a las leyes.

Los artículos 39 y 40 de dicho ordenamiento, señalaban el procedimiento a seguir, como ya lo mencionamos a la Cámara de Representantes se erigía en Gran Jurado, cuando el Presidente o los Ministros eran acusados por actos en que hubieren intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones; o contra el Vicepresidente por la comisión de cualquier delito durante el tiempo de su encargo, el Gran Jurado sometía a votación el asunto y si las dos terceras partes votaban en el sentido de que daba lugar a la formación de causa, el acusado era suspendido de su encargo y se le ponía a disposición del Tribunal competente.

En las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1936, suscrita en la ciudad de México, en algunos de sus preceptos señalaban las responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos. En el artículo 18 de la segunda ley se establecía, que si alguno de los miembros del Supremo Poder Conservador, cometía un delito, la acusación debería hacerse ante el Congreso General, y éste a su vez resolvería si había o no lugar a proceder, en caso de resolverse afirmativamente, el procedimiento se continuaba ante la Suprema Corte de Justicia, que era quién determinaba lo per

tinente.

El artículo 47 de la Ley Tercera disponía que los delitos comunes cometidos por el Presidente de la República, no podía ser acusado desde el día de su elección, sino hasta pasado un año de que terminara su gestión administrativa. Tampoco se podía formar acusación en contra de los Senadores desde la fecha en que eran electos, hasta dos meses después de terminado su encargo; ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y Marcial, Secretarios de despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos. La acusación debía hacerse ante la Cámara de Diputados, pero si el acusado era Diputado, se hacía ante la de Senadores, en todo caso, dos meses después de haber terminado su encargo.

Si el delito catalogado como oficial y cometido por el Presidente de la República, Secretarios del Despacho, Ministros de la Alta Corte de Justicia Marcial, Consejeros o Gobernadores de los Departamentos, por infracciones de la segunda ley artículo tercero parte quinta; o bien Ley cuarta artículo segundo y Ley sexta, artículo decimoquinto, la acusación tenía que llevarse a cabo ante la Cámara de Diputados, y era ésta la que en primera instancia, debía de resolver si había lugar o no a proceder; en caso afirmativo se nombraba a dos miembros de la Cámara, para que sostuvieran la acusación ante la de Senadores, que era la que resolvía como Tribunal de sentencia. Era ante esta última Cámara en donde se instruía el proceso y se dictaba el fallo, si el fallo era adverso se imponían como penas los siguientes:

- Destitución del cargo o empleo que tuviera el acusado.
- Inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro.

Sin embargo, en la parte final del artículo 18 se disponía que si a criterio del mismo senado se hacía acreedor a mayores penas, el proceso pasaría al Tribunal respectivo para que determinara según las leyes.

El procedimiento que se llevaba a cabo por la comisión de un delito calificado como común, consistía en que cualquiera de las dos cámaras estaba facultada para declarar si era o no procedente poner a disposición de las autoridades competentes al funcionario y solo en caso de que se tratara del Presidente de la República, era necesaria la confirmación de la otra cámara.

Además de las penas antes señaladas para los delitos oficiales y las que existían en las leyes para castigar los delitos del orden común, se establecía en el ordenamiento en cuestión, una pena para los funcionarios que resultaban culpables, la que consistía en declarar la suspensión de los derechos de la ciudadanía.

Cabe hacer mención que las responsabilidades se establecen únicamente para los funcionarios, y no así, para los empleados, a los que se debía castigar de acuerdo con las leyes comunes.

Constitución de 1857. - El 5 de febrero de 1857, el Congreso de la Unión promulga la Constitución, siendo entonces Presidente de la República Don Ignacio Comonfort; es en el título cuarto el que hablaba de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y el artículo 103 enumera las personas que podían incurrir en responsabilidad de orden común y oficial, en las que podían incurrir los diputados, los individuos de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho. Los Gobernadores podían ser responsables cuando cometían alguna violación a la Constitución o a las leyes federales. El Presidente solo podía ser acusado por traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El procedimiento que se llevaba a cabo era el siguiente:

El Congreso se erigía con Gran Jurado y por mayoría abso-

luta de votos resolvían si había lugar al acusado, si era sentido negativo no se hacía consignación, pero si era -- por el contrario, el acusado era separado de su puesto y quedaba a disposición de los tribunales comunes.

El artículo 105 establecía que para los delitos oficiales, el Congreso se erigía como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

En primera instancia, el Congreso era el encargado de declarar si era procedente o no la acusación, si era en sentido negativo, el funcionario seguía en su puesto, pero - si resolvía que era procedente la acusación, el acusado - era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la que, erigida en Gran Jurado, citaba al acusado, al acusador y al fiscal y se procedía al conocimiento del asunto, sentenciando por mayoría absoluta de votos la pena - que se le imponía al responsable. Por delitos oficiales - no se concedía la gracia del indulto.

El funcionario podía ser acusado hasta un año después de haber terminado su encargo.

El artículo 107 señalaba que en las demandas del orden civil no habría ni fueros, ni inmunidades para ningún funcionario público.

Después de la Constitución de '57, solo nos quedaría por estudiar nuestra actual constitución de 1917, a la cual - haremos una mejor referencia de ella en el capítulo cuarto de esta tesis; y para concluir con este capítulo unicamente mencionaremos las leyes reglamentarias que existieron para regular los delitos y las faltas oficiales en que incurrían los servidores públicos, las cuales eran:

- El estatuto provisional del Imperio Mexicano de 10 de - abril de 1965.
- La Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios - de la Federación de 3 de noviembre de 1970.

- Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857 de 6 de junio de 1896.

## TEMA II. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para el desarrollo de este capítulo, en vista de ser un tema sumamente amplio y que más que nada sería un estudio para otra rama del derecho, como sería el derecho administrativo, trataremos de hacer referencia solo de algunos conceptos tanto doctrinales como jurídicos, y poder así formarnos un criterio para establecer que funcionarios o empleados públicos serían responsables por la comisión de un delito o de una falta oficial, y para ello, al hablar de la Administración Pública Federal, lo haremos desde dos puntos de vista:

A).- Desde el punto de vista Doctrinal.

B).- Desde el punto de vista Jurídico.

A).- Desde el punto de vista Doctrinal. - Como anteriormente señalábamos, una de las ramas más importantes del derecho público, es el derecho administrativo, cuyo principal objeto es, el de regular las atribuciones de la Administración Pública.

Se han desarrollado infinidad de definiciones para dar una explicación sobre el concepto de lo que es la Administración Pública, de las cuales proporcionaré algunas, que de ello han elaborado diversos tratadistas de derecho.

Así primeramente tenemos que, para el maestro Acosta Romero debemos entender por Administración Pública lo siguiente:

"Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos". (14)

(14) Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derechos Administrativo. Primer Curso.- Editorial Porrúa.- México, 1990.- Pag. 108.

Para Jorge Escola la Administración Pública es:

"Aquella función del Estado que consiste en una actividad - concreta y continuada, de carácter subordinado, que tiene - por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, -- dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este". (15)

Para Villegas Basabilbaso, quién es criticado por el mismo Jorge Escola, dice que la Administración Pública es:

"Es una de las funciones del Estado, que tiene por objeto - la satisfacción inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley". (16)

Gabino Fraga, por su parte señala que la Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como: - "El Organismo Público que ha recibido del Poder Político - la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales"; y desde el punto de vista material: "La actividad de este Organismo considerando en sus - problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros Organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (17)

Andrés Serra Rojas nos indica por su parte que, "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (18)

(15) Escola Héctor Jorge. Tratado Teórico. Práctica de los Recursos Administrativos.- Editorial Depalma.- Buenos Aires Argentina.-1967.----- Pag. 14.

(16) Idem.

(17) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1971. -- 14a. Edición.- Pag. (121).

(18) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo.- 10ª Ed. Tomo I. Editorial Porrúa.- México 1981.- Pag. 81.

Podríamos seguir dando definiciones sobre la Administración Pública, ya que solo hemos mencionado algunas, sin señalar cuales serían de mayor o menor importancia, ya que no es el caso, únicamente las mencionamos para entender a la misma, y de las cuales pongo a su consideración la que crean más adecuada.

De las definiciones antes indicadas podríamos resumir lo siguiente:

- Es parte integrante de los órganos del Estado.
- Se encuentra subordinadamente al Ejecutivo Federal.
- Actúa dentro de un orden jurídico establecido.
- Su objetivo es perseguir el interés público.
- Su fin es satisfacer las necesidades colectivas.

Como podemos apreciar algunos autores coinciden en que el objeto de la función consiste en la satisfacción de las necesidades colectivas; para otros el fin de la función administrativa es ejecutar las leyes, y otros más la atribuyen a la consecución de los fines del Estado.

Gabino Fraga define a la función administrativa:

"Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consisten en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales" (19)

Del concepto antes indicado, podríamos señalar los siguientes elementos:

- Que la función se realiza bajo un orden jurídico, es decir, que lo encontramos en todas las funciones que realiza el Estado.
- Consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, ya que para el funcionamiento de la Administración Pública.

(19) Obra citada (pag. 61).

blica, ésta, requiere de la ejecución de actos materiales, los cuales no siempre repercuten en la creación de determinados efectos jurídicos, y por lo mismo, no altera la esfera jurídica de otras personas, pero en este caso, la Administración Pública actúa como autoridad.

Ahora veamos a la Administración Pública.

B).- Desde el punto de vista Jurídico. - Nuestra Carta Magna, en su título tercero, capítulo tercero, dentro de las facultades que se le otorgan al Ejecutivo Federal, en su artículo 90 nos señala que la Administración Pública Federal se llevará a cabo de dos maneras:

a).- La Centralizada.

b).- La Paraestatal.

Rigiendose ambas en una ley orgánica, la cual expedirá el Congreso y distribuirá sus facultades del orden administrativo en Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, asimismo dará las bases para la creación de entidades paraestatales y la intervención del Presidente de la República en su operación.

Este mismo artículo 90, en su parte infine nos dice:

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (20)

Y es, precisamente, una de las leyes a que se refiere el artículo anterior a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de diciembre de 1976, en la que, en su título primero, capítulo único denominado "De la Administración Pública Federal, en el primer párrafo del artículo primero señala:

(20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 89 Edición-Editorial Porrúa.- México 1990, Pag. 77.

La presente ley establece las bases de organización de la - Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal". De lo anterior, observamos que el Ejecutivo Federal, por - mandato constitucional es el titular de la Administración -- Pública Federal, delegando éste a su vez las facultades a - través de sus secretarios de despacho y demás funcionarios públicos.

Otra de las leyes a que se refiere el artículo 90 constitucional, es la Ley Federal Para Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, que se refiere a Organismos Públicos Descentraliza dos, Empresas Paraestatales y Fideicomisos Públicos.

#### 2.1 Administración Pública Centralizada.

La Administración Pública Centralizada, es una forma de organización en la que el poder ejecutivo tiene el control directo y exclusivo sobre sus órganos auxiliares, entendiéndose a estos en las Secretarías de Estado, así como los Departamentos Administrativos.

Para el maestro Acosta Romero, en su obra ya citada, nos da un concepto de la Centralización Administrativa y dice que..

"La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución". (21)

Visto lo anterior, podemos observar que el orden de jerarquía bajo el cual se establecen los órganos para que conformen la centralización administrativa es la característica más distintiva de esta forma de organización administrativa.

(21) Miguel Acosta Romero, OP. Cit. Pag. 116.

Y decimos que el ejecutivo federal es el que tiene el control directo y exclusivo de la Administración Pública Centralizada (sin olvidar la desconcentración y la descentralización), ya que nuestra Carta Magna así lo establece en su capítulo tercero que es lo relativo al Poder Ejecutivo y es precisamente en su artículo 90 del cual ya hablamos antes; y dentro de las facultades del ejecutivo en el artículo 89 fracción II establece que éste puede nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano y órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, toda vez que todos ellos componen la centralización Administrativa Federal.

En virtud de que esta relación jerárquica es una de las características esenciales de la forma de organización administrativa, es conveniente un análisis de este punto.

Para empezar tenemos que la relación de jerarquía es un instrumento indispensable para un buen funcionamiento de la Administración Pública Centralizada, toda vez que ello implica diversos poderes que a su vez son necesarios para mantener un orden dentro de la acción administrativa y para Acosta Romero esta relación jerárquica se presenta en todas las formas de organización administrativa, pero para Serra Rojas y Gabino Fraga no es así, toda vez que ellos coinciden en señalar que en la descentralización administrativa no se da una relación de jerarquía, y en caso de que se dé, ésta sería de manera Sui Géneris.

Por nuestra parte diremos que en la Administración Pública Centralizada, la relación jerárquica es directa y en los organismos descentralizados es indirecta.

Dentro de esta relación de jerarquía debemos de tomar en cuenta que existen diferentes grados o categorías, además de su competencia territorial donde se ejerce, así como la dependencia de los inferiores respecto de sus superiores, y decimos de su competencia ya que el régimen jerárquico no -

implica que una autoridad por el hecho de ser superior, pueda realizar actos que competen legalmente a una autoridad inferior.

Solo nos restaría decir, que en cuanto a los poderes que implica la realización jurídica éstas serían para el maestro Acosta Romero los siguientes:

- 1.- Poder de decisión.
- 2.- Poder de nombramiento.
- 3.- Poder de mando.
- 4.- Poder de revisión.
- 5.- Poder de vigilancia.
- 6.- Poder disciplinario.
- 7.- Poder para resolver conflictos de competencia. (22)

Para finalizar diremos que los órganos que componen la Administración Pública Centralizada, según lo estipula la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su segundo párrafo del artículo 1º son:

- 1.- La Presidencia de la República.
- 2.- Las Secretarías de Estado.
- 3.- Los Departamentos Administrativos.
- 4.- La Procuraduría General de la República.

## 2.2. Administración Pública Paraestatal:

La Administración Pública Paraestatal, es una forma de organización administrativa, que depende indirectamente del Poder Ejecutivo, estado constituido por distintas entidades - cuyo objeto principal es la participación en diversas actividades de la vida nacional, principalmente en las áreas -- que son consideradas como estratégicas o prioritarias.

Al igual que la Centralización Administrativa, tiene su fundamento legal en nuestra Constitución General en su artículo

90; y los órganos que componen la Administración Pública -- Paraestatal, el último párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice que la conforman:

- Los Organismos Descentralizados.
- Las Empresas de Participación Estatal.
- Las Instituciones Nacionales de Crédito.
- Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.
- Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.
- Los Fideicomisos.

Otro ordenamiento legal que regula esta forma de organización administrativa es la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, que señala en su artículo 1º.

"Art. 1º.- La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal."...

Según nuestros ordenamientos legales estos organismos son únicamente auxiliares del ejecutivo federal, para Manuel M. Díez la descentralización administrativa es, en términos generales, "Un modo de administración en el cual los entes -- descentralizados tienen una personalidad jurídica distinta de la del Estado y los Poderes de decisión corresponden a un funcionario que no está sometido al poder disciplinario ni subordinado jerárquicamente al órgano central y no recibe órdenes del mismo, aunque este puede revocar o confirmar las decisiones tomadas por aquél", (23)

Una de las características de la anterior definición, es -- que la personalidad jurídica es distinta a la del estado, -- toda vez que implica distintas consecuencias jurídicas a -- los actos que lleva a cabo la administración pública; otra (23) Manuel M. Díez.- Derecho Administrativo. Tomo II, Bibliografía --- Omeba Editores librerías.- Buenos Aires Argentina.- 1965 Pag. 63 y 64.

característica sería que estos órganos no se encuentran sometidos al poder disciplinario, ni subordinados jerárquicamente al poder central.

El maestro Acosta Romero en su obra de Derecho Administrativo, nos dá un concepto de descentralización Administrativa en estricto sentido:

"La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a).- Personalidad Jurídica.
  - b).- Patrimonio Propio.
  - c).- Régimen Jurídico Propio." (24)

Asimismo este autor indica que las características de los organismos descentralizados son:

- 1.- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 6.- Tienen organos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8.- Cuentan con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.

(24) Obra Citada. Pg. 357.

## 11.- Régimen Fiscal. (25)

De las diferencias que podemos observar entre los organismos descentralizados y las dependencias centralizadas, las más importantes serían:

## DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS

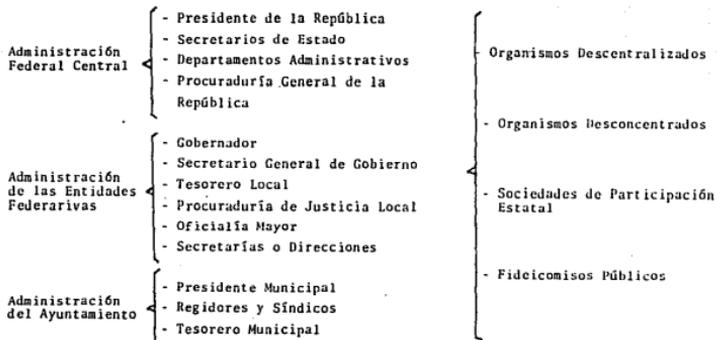
- Dependen directamente del Ejecutivo Federal.
- Su personalidad Jurídica es - la misma que la del Estado.
- No cuentan con patrimonio propio, ni administración interna autónoma.
- Actúan como autoridad.

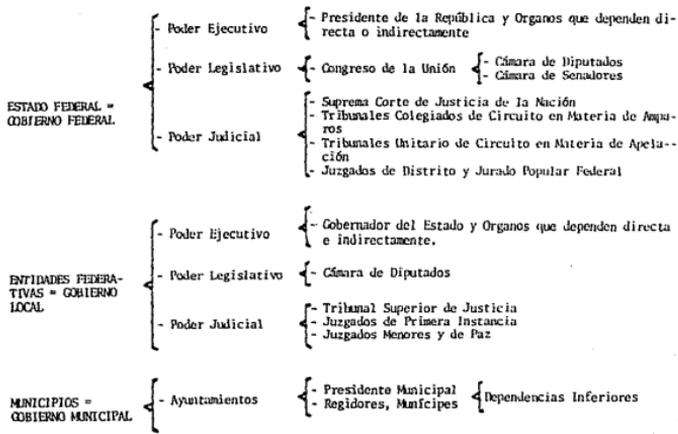
## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- Dependen indirectamente del Ejecutivo Federal.
- Es propia y distinta a la del -- Estado.
- Cuenta con patrimonio propio y - autonomía interna.
- No actúa como autoridad, salvo - excepciones.

Ahora bien debemos tomar en cuenta que la Administración -- Pública además de ser federal, también existe la estatal y municipal y que el tema de nuestra tesis se refiere a los delitos cometidos por los servidores públicos, que no solo comprende a los de la Administración Pública Federal, sino también la estatal y municipal ya que se encuentran dentro de lo estipulado por el artículo 108 Constitucional, para no profundizar más en el tema, mostramos 2 cuadros sinópticos desde el punto de vista del maestro Acosta Romero en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, Primer curso.

ADMINISTRACION PUBLICA





### 2.3 El Ejecutivo Federal como Jefe de Estado y de Gobierno.

En México, el encargado del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República, quien es electo en forma directa por medio de elección popular, dura en su cargo 6 años y no puede ser reelecto y sus atribuciones como Jefe de Estado, es el de representar a la Nación tanto en su territorio como en el extranjero; como Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública Federal, señalando su política a seguir en el tiempo que dure en su encargo, nombra y remueve a su libre arbitrio a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República y demás funcionarios que señalen las leyes.

Sus facultades y obligaciones las señala el artículo 89 -- constitucional y los actos que realiza pueden ser administrativos y políticos.

### 2.4. Política del Ejecutivo Actual.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 1989, se publica el Plan Nacional de Desarrollo del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del mismo plan, en el punto 4.3.4 titulado "Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas", explica las bases de su política en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos explicándonos que el Ejecutivo Federal seleccionará a sus coagentes para la realización de sus funciones -- que se les encomienden, exigiendo de sus acciones el debido cumplimiento de la responsabilidad que se le ha depositado, es decir, con claridad y transparencia, debiendo -- rendir un informe explicando el ejercicio de la autoridad. Asimismo los ciudadanos deberán estar informados sobre las políticas y trabajos desempeñados, todo ello para lograr -

el apoyo solidario de las mismas y lograr así los objetivos comunes.

Se deberá atender todas las denuncias y sugerencias que aporten los ciudadanos, castigando el incumplimiento como lo manda la ley, tratando de combatir así a la corrupción y a la ineficiencia de los servidores públicos.

Por otro lado estos servidores públicos deberán emplear de la mejor manera los recursos que los ciudadanos han puesto a su cuidado. Se pondrá un especial cuidado que garantice el estricto cumplimiento de las normas que señalen las leyes. Se crearan mecanismos para que los ciudadanos se expresen en lo relativo al desempeño de las labores de los funcionarios, disponiendo para ello de medios eficaces para ver que los actos públicos cumplan con sus propósitos. Por último señala: "A la amplia libertad que existe en el país para expresar opiniones habrá de sumarse una mayor capacidad para influir en las decisiones, de acuerdo con el interés y la voluntad de las mayorías". Lo que nos resta por comentar a lo antes indicado, recapacitamos y nos preguntamos ¿En realidad existe una amplia libertad en el país para expresar nuestras opiniones?, si fuera así, entonces ¿En donde queda el fraude electoral? ¿Es ahí donde se ve el interés y la voluntad de las mayorías? o bien ¿Qué pasó con Manuel Buendía? y muchos más de los que no se llega a saber. Pero en fin seamos un poco optimistas, esperando que así sea.

#### 2.5 Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Naturaleza Jurídica y Funciones.

El mejoramiento y desarrollo de los servicios que están a cargo del Estado, la productividad de las empresas públicas y la eficacia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, no pueden ser concebidos sin que medie una planeación.

Dentro de esta planeación, el control en el ejercicio de la función administrativa es de una vital importancia, para ello es necesario adecuarla a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores que conforman el sistema económico, debiendo orientar ese control a los principales puntos del desarrollo.

Para que se dé el actual desarrollo administrativo, es necesario que la organización de la Administración Pública, así como las empresas e instituciones privadas se basen en una elaboración de planes y programas, logrando con ello una mejor actividad en sus operaciones.

Con esta filosofía en el año de 1982, el Ejecutivo Federal sostenía que la Administración Pública debía adecuarse y hacer frente a los retos que se plantean para la evolución dinámica de un Estado moderno.

Para ello había que perfeccionar los sistemas en el manejo de los recursos del Estado, fortaleciendo los mecanismos de control y vigilancia de los mismos y para que el Gobierno Federal se constituyera en un patrón de conducta, era necesario la creación de la Contraloría General de la Federación, como Secretaría de Estado, para el efecto de sistematizar y robustecer las diversas facultades tanto de fiscalización como de control y evaluación de la Administración Pública.

Es así que el 22 de diciembre de 1982, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el artículo 32 bis.

El control de dicha Contraloría debe ejercerse dentro de un marco jurídico actual y moderno, aplicables en su conjunto a la Administración Pública comprendiendo con ello al Sector Central, como paraestatal. "Esta Secretaría toma como antecedente el Departamento de Contraloría que funcionó de 1917 a diciembre de 1932", (26) adecuando sus defici-

(26) La Contraloría y el Control Interno en México.- José Trinidad Lans Caidenas.- Fondo de Cultura Económico.- México.- 1987.- Pág. 495.

ciencias que pudieran constituir un obstáculo para el desarrollo normal de la Administración Pública, tal y como se dedujo en 1932 al decretarse la desaparición de este Departamento de Contraloría.

Los motivos para su creación los expuso el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en la "Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en diciembre de 1982; todo ello debido al reclamo popular de crear medios adecuados para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación, creando con ello la tesis de "Renovación Moral" lo que precisaba de un mejor control en la Administración Pública Federal; además de las constantes desviaciones ya fuera para el cumplimiento de los deberes y servicios como el manejo de los bienes y recursos de la Nación, haciendo imperativo la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por ser servicios públicos, requerían de una normatividad en las acciones para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades. Por último debían tomarse medidas rigurosas para que el órgano, como régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer un control jerárquico, imponiendo sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus funciones, denunciando en su caso, ante el Ministerio Público de todas las irregularidades delictuosas que se cometieron.

En lo relativo a las funciones de la Secretaría de la Contraloría, éstas se pueden clasificar en:

- De normatividad
- De vigilancia y fiscalización
- De evaluación

- De control de responsabilidad de los Servidores Públicos

- A) Dentro de las de normatividad podemos mencionar:
- a).- El planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.
  - b).- La expedición de normas de control para la Administración Pública Federal.
  - c).- El de opinar, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materia les y financieros que emite la Secretaría de Programación y Presupuesto; las de contratación de deuda, manejo de fondos y valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la de control y fiscalización de las entidades Bancarias y de Seguros.
  - d).- Expedir normas para una cooperación técnica de informes y datos entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
  - e).- Establecer los lineamientos para la realización de auditorías internas y externas.
  - f).- Expedir normas para el funcionamiento y atención de las oficinas en las que se reciben quejas del público sobre la conducta o irregularidades que realicen los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones.
  - g).- Expedir normas para que los Servidores Públicos presenten oportuna y cabalmente su situación patrimonial.
- B) De vigilancia y fiscalización.
- a).- Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia presupuestal.
  - b).- Realizar auditorías financieras, legales de operación, de control y gestión, de fondos y valores.
  - c).- Revisar, inspeccionar e intervenir del cumplimiento de las disposiciones legales en lo relativo a obras

públicas y adquisiciones.

d).- Nombrar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal, regulando y controlando su actuación.

e).- Nombrar y proponer a los comisarios públicos, --- coordinando sus funciones preventivas y de ser el caso correctivas en el sector paraestatal.

f).- Aprobar la designación de los titulares en las -- Contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigilando su funcionamiento, adecuando las normas de control interno - que hubiere establecido.

g).- Verificar y controlar las manifestaciones de los bienes de los servidores públicos.

C) De evaluación.

a).- Evaluar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

b).- Evaluar el manejo de los recursos federales transferidos o coordinados, en las entidades federativas y municipios.

c).- Investigar los resultados de los programas y ---- acciones del Gobierno Federal.

d).- Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

D) De control de las responsabilidades de los Servidores Públicos.

a).- Revisar y tramitar las denuncias y quejas sobre - los Servidores Públicos, turnándolas en los casos a -- las dependencias que corresponda.

b).- Instruir los procedimientos de sanciones por las irregularidades cometidas por los Servidores Públicos, en el desempeño de sus funciones.

c).- Cuando sea de su competencia, sancionar a los Ser

vidores públicos y turnar los expediente a las contralorías internas de las respectivas dependencias, para que éstas apliquen las sanciones correspondientes.

d).- Formular denuncias ante el Ministerio Público los delitos en el manejo de los recursos de la Nación así como en el funcionamiento de los servidores públicos.

e).- Fincar las responsabilidades administrativas que corresponden, dentro de los términos legales a los servidores públicos, y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

f).- Declarar que no se cumplió con la obligación de presentar la declaración de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público.

g).- Previa las investigaciones que se llegaren a realizar con motivo de las auditorías, denunciar ante el Ministerio Público el delito de enriquecimiento ilegítimo en aquellos casos en que los servidores públicos, revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos y sus gastos, así como de sus bienes.

## 2.6. Competencia de acuerdo a los ordenamientos que la regulan.

Todos los ordenamientos que tienen relación con el control, y debido a que la fase principal de éste es el de la legalidad, además de considerar a la legislación administrativa bastante amplia, debiendo de tomar en cuenta no sólo a las disposiciones legales en el sentido material y formal de las leyes, sino también a las disposiciones jurídicas que provienen de los reglamentos, acuerdos, decretos y circulares, sería así imposible contemplarla, es por eso, que en lo que respecta a su control, su marco jurídico se encuentra en dispositivos jurídicos que en forma directa se relacionan con él en cuanto a su forma, objetos, sujetos y fina

lidad, y por otra en todos los preceptos y ordenamiento --- prácticamente imposibles de precisar y definir.

Visto lo anterior, solo resultaría factible hacer referencia a los dispositivos legales que guardan un vínculo directo con el control, mencionándolos en función a su jerarquía que le corresponde, tomando en cuenta el principio de supremacía y rango legislativo consagrado en el artículo 133 --- constitucional.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - artículos 16, 22, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX, 28, 73 -- fracciones VI, XXIX D y F, 76, fracción VII, 94, 97, 108 a 114, 127, 133 y 134.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 1, 2, 3, 12, 14, 16, 18, 19, 25, 26, 32, 32 bis, 45 a 50.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de - Servicios relacionados con Bienes Muebles.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores - de la Federación.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Los Reglamentos del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Ley Federal de Derecho, artículo 191.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de -- los Trabajadores del Estado, artículos 125, 149, 171, 173, - 191 y 192.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año que trate.
- Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año que se trate.

- Código Civil Federal, artículos 297 a 300, 1916, 1916 bis y 2116.
- Código Penal Federal, artículos 24 inciso 18, 30 fracción III, 52 inciso 4, 85 párrafo 2º, 90 fracción I inciso e) y 212 a 224.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 74 fracción I a XVII.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.
- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Todos los decretos, acuerdos y circulares y ordenes del ejecutivo federal, tal como lo dispone el artículo 1º del Reglamento interior de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989.

TEMA III. DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Por decreto de 30 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983, se reforma y adiciona el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y en toda la República en Materia Federal, para quedar bajo el rubro: "Delitos cometidos por Servidores Públicos", ya que antes de esta reforma el título décimo se denominaba "Delitos cometidos por Funcionarios Públicos", mismo que contemplaba en 5 capítulos - los siguientes delitos:

Capítulo I.- Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas.

Capítulo II.- Abuso de autoridad.

Capítulo III.- Coalición de funcionarios.

Capítulo IV.- Cohecho.

Capítulo V.- Peculado y concusión.

(La cualidad de los sujetos activos de estos delitos era -- que debían de ser funcionarios públicos denominándolos dependiendo del tipo de delito como: funcionarios o empleados públicos, agentes del gobierno o sus comisionados, personas encargadas de un servicio público, siendo éste centralizado o descentralizado; pero siempre, la cualidad personal del sujeto activo debían ser las funciones de naturaleza pública, con la excepción de que la fracción II, del artículo 217 que hablaba del peculado, el sujeto activo era un particular.)

Con la reforma antes indicada, además de cambiar el nombre del título del libro, se adicionan nuevas figuras delictivas previstas en 7 capítulos más, para quedar de la manera que a continuación mencionamos:

Título Décimo.- Delitos cometidos por servidores públicos.

Capítulo I.

- Capítulo II.- Ejercicio indebido de servicio público.  
 Capítulo III.- Abuso de autoridad.  
 Capítulo IV.- Coalición de servidores públicos.  
 Capítulo V.- Uso indebido de atribuciones y facultades.  
 Capítulo VI.- Concusión.  
 Capítulo VII.- Intimidación.  
 Capítulo VIII.- Ejercicio abusivo de funciones.  
 Capítulo IX.- Tráfico de influencia.  
 Capítulo X.- Cohecho.  
 Capítulo XI.- Peculado.  
 Capítulo XII.- Enriquecimiento ilícito.

Estas adiciones se elaboraron en cuanto a su aspecto sustancial, ya que en su aspecto formal, se reforma el título cuarto de la Constitución Política por decreto de 27 de diciembre de 1982 (publicado en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1982), ya que se sustituye la denominación -- "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", por la de "De las responsabilidades de los servidores públicos"

así, con esta reforma y el sentido y alcance de la "Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos -- (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982), los que tuvieron por objeto crear un sistema nivelado en orden a las responsabilidades de los servidores públicos, sin importar su rango o jerarquía exceptuando el Juicio Político, establecido por el artículo 110 Constitucional para sancionar penalmente a las personas ahí señaladas, y una vez reunidos los requisitos y procedimientos establecidos por nuestra carta magna y la Ley Federal de Responsabilidades, se procede penalmente contra las mismas, en igual forma a la establecida para los demás servidores públicos.

Por otro lado, con la reforma de 1982, en la parte general del Código Penal, se adicionan preceptos especiales para los delitos cometidos por los servidores públicos tales -- son:

- El artículo 24 que es el relativo a las penas y medidas de seguridad, se crea el inciso número 18, que establece el decomiso de los bienes por la comisión del delito de enriquecimiento ilícito;
- El artículo 30 se crea la fracción III en lo referente a la reparación del daño para los delitos comprendidos en el título décimo del Código Penal;
- El artículo 52 se agrega el número 4, para la individualización de la pena que señala el artículo 213 del propio Código Penal;
- El artículo 85 se agrega un segundo párrafo que dice que se concederá la libertad preparatoria a los señalados en el título décimo, cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción III del artículo 30, antes indicado.
- El artículo 90 que habla de la condena condicional, el inciso e) dispone que para que se otorgue la condena condicional en los delitos previstos en el título décimo del Código Penal, es necesario que el sentenciado repare el daño como lo dispone el artículo 30 fracción III, o se otorgue caución para satisfacerla.

### 3.1.- Conceptualización y elementos configurativos:

El artículo 214 del Código Penal para el Distrito Federal - señala que "comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

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

Es decir, que en esta fracción el requisito indispensable es el nombramiento extendido en favor del sujeto activo, ya que sin el cual se daría el delito de ejercicio indebido de funciones públicas, además de reunir todos los requisitos -- que marcan las leyes para el desempeño del cargo. Se dará la

posesión legítima, la realizada por el funcionario a quien corresponda hacerlo con base a un nombramiento legalmente extendido.

II.- 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;

En esta fracción debemos de tomar en cuenta que la revocación, suspensión o destitución deberá ser comunicada oficialmente y por medios idóneos que no dejen duda a tal situación, ya que de no ser así no se configuraría el delito.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los Poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades. Esta fracción penaliza el incumplimiento de los deberes de fidelidad, que por razón de su empleo, cargo o comisión tienen los servidores públicos, respecto a la administración pública, asimismo, impone al servidor público, el deber de informar por escrito a su superior jerárquico, o de evitarlo si está dentro de sus facultades, de todo aquello que pueda afectar gravemente el patrimonio o los intereses de la administración pública, ya que de lo contrario se le penalizaría como más adelante lo veremos. Cabe hacer mención que esta fracción es omisa en lo que respecta a los gobiernos de los estados, así como de los municipios.

IV.- Por sí o por interposita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual

tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Esta comisión nos señala que por sí o por interpósita persona, lo cual quiere decir que esa interposita persona --- bien puede ser otro servidor público o bien un particular. V.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o se encuentren bajo su cuidado.

Esta fracción se adicionó por decreto de 7 de noviembre de 1986, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1986.

La penalidad que señala el Código a los servidores públicos que cometa el delito, previsto en este artículo, nos los dá en los últimos párrafos, ya que son sancionados de manera distinta, toda vez que para las dos primeras fracciones se impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Para las tres últimas fracciones la pena será de dos a siete años de prisión, la multa será igual y la destitución e inhabilitación será de dos a siete años para desempeñar -- otro empleo cargo o comisión públicos.

El delito de abuso de autoridad lo señala el artículo 215, que nos indica que cometen éste delito los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguiente:

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el incumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública

o la emplee con ese objeto. Esta fracción nos dice de los actos injustos del servidor público que por razones de su cargo, se sustrae a la ejecución de las disposiciones de índole administrativas, fiscales o judiciales cuyo cumplimiento está obligado a acatar en virtud de una individualizada situación creada en su contra legítimamente. Para la consumación del delito no es necesario que el sujeto activo hubiere logrado el impedir la ejecución de la disposición o resolución de que se tratare con la intervención de la fuerza pública, basta solo con pedir su auxilio o emplearla con dicho objeto.

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

Anteriormente era clásico ver a una autoridad que por su simple don de autoridad intimidaba a las personas, en la actualidad, con la creación de esta fracción se frena ese abuso; la acción ejecutiva de esta fracción es el ejercicio de la violencia debiendo de tomar en cuenta que la violencia abarca tanto la física como la moral. Por otro lado debemos considerar que la violencia debe ejercitarse sin legítima causa, toda vez que si la causa es legítima, operaría la fracción V del artículo 15 del Código Penal como causa excluyente de responsabilidad: "Obrar en cumplimiento de un deber jurídico".

Asimismo también abusa de su cargo el servidor público que en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas vejare o insultare a otra persona.

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.

En esta fracción-indudablemente el sujeto activo es el servidor público y el sujeto pasivo son los particulares, obliga al servidor público al cumplimiento de sus obliga-

ciones de manera pronta y expedita a brindarles protección o servicio a que tengan derechos los particulares; en lo referente a que "impide la presentación o el curso de una solicitud", encuentra su fundamento en el derecho de petición que señala nuestro artículo 8<sup>o</sup> Constitucional.

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

Esta fracción se refiere únicamente a las personas encargadas de administrar justicia, es decir, ministros, magistrados o jueces, a nuestro parecer, esta fracción debió incluirse en el título décimo primero del Código Penal, como son los delitos contra la administración de justicia, título que más adelante estudiaremos y comentaremos; por otro lado esta fracción obliga a las personas encargadas de administrar justicia conforme a los términos que establecen nuestras leyes tomando en cuenta lo que establece el artículo 17 de nuestra Carta Magna al señalar: "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley;...", como ejemplo a seguir es el que señala el artículo 19 constitucional, relativo al término que tienen los jueces para decidir la situación jurídica de una persona al ser detenida por la comisión de un delito, si el juez de la causa se excediera de dicho término, se encuadraría su falta dentro de esta fracción en estudio. En resumidas cuentas, el sujeto activo únicamente serían las personas encargadas de administrar justicia (jueces, magistradas o ministros).

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

Por esta fracción entiéndase al encargado de una fuerza pública, policía judicial, policía de tránsito, policía esta

tal, policía municipal, etc., que se niega a prestar auxilio a una autoridad competente, tal es el caso del juez que gira una orden de aprehensión en contra de x persona al director de la Policía Judicial, y éste se niega a llevar a cabo la orden, otro ejemplo sería el del actuario que para llevar a cabo un lanzamiento, solicita la intervención de la fuerza pública, y el encargado de éste se niega a prestar el auxilio solicitado, en esta fracción el sujeto activo sería el servidor público encargado de la fuerza pública.

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, recibe a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente.

En esta fracción, encontramos diversos tipos de conducta -- del sujeto activo, la primera de ellas sería la del encargado del establecimiento mantenga detenida o arrestada a una persona sin los requisitos legales; la segunda que mantenga privada de la libertad de una persona, sin dar parte a la autoridad correspondiente; la tercera negar que está detenida, si lo estuviere; y la cuarta que no cumpla con la orden de libertad girada por la autoridad correspondiente.

Cabe hacer mención que tal vez por un error del legislador, en esta fracción únicamente menciona al encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, no hace mención a los separos de la policía judicial o de cualquier otra policía, en donde más frecuentemente encontramos las conductas delictivas de ésta índole y, para que en lo futuro se

incluyan estos lugares dentro de esta fracción.

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si ésto estuviere en sus atribuciones.

En esta fracción el sujeto activo es todo servidor público que tenga conocimiento de una privación ilegal de la libertad y no la denunciase a la autoridad competente, pero más que nada esta fracción está destinada para los alcaldes o carceleros y como ejemplo señalamos la que establece la --- fracción XVIII del artículo 107 Constitucional que dispone: "Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las -- setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas de que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente."...

Tanto en la fracción anterior como en esta, lo que se trata de sancionar es la privación ilegal de la libertad de las - personas que son detenidas.

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

En esta fracción la conducta del servidor público se realiza de dos formas, la primera cuando haga que se le entreguen fondos, valores y otra cosa que se le haya confiado a él y la segunda, que se los apropie o disponga de ellos indebidamente, un ejemplo de ello sería cuando en un delito - de robo, el comandante de la policía ordena al agente que - realizó la detención se le entreguen los objetos robados y

se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX.- Cuando por cualquier pretexto, obtenga de un subalter no parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio. En esta fracción, el sujeto activo es el superior jerarqui co y el sujeto pasivo es otro servidor público de menor -- jerarquía, otra figura que se dá es la explotación laboral, al señalar esta fracción "u otro servicio", es decir, que el sujeto activo emplee a su subalterno para servicios par ticulares del primero.

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo - de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o -- contratos de prestación de servicios profesionales o merccantiles o de cualquier naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado.

En esta fracción se encuadra lo que generalmente se conoce como "aviadores", es decir, se contrata a personas las cua les aunque no laboren para desarrollar la actividad para - la que se les contrató, reciben un sueldo.

Los sujetos activos para la comisión de este delito son -- tanto el que contrate como el que acepta el puesto, y el - sujeto pasivo es la federación, el estado o el municipio, ya que el empleo cargo o comisión pública es remunerados, por lo tanto existe una defraudación en la administración pública.

XI.- Cuando autorice o contrate a quién se encuentre inha bilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio pú blico, siempre que lo haga con conocimiento de tal situa- ción.

En esta fracción, los sujetos activos al igual que la frag ción anterior, son tanto el que autoriza o contrata a la - persona inhabilitada, como el que acepta el puesto, aunque el segundo ya lo hace con dolo, pues de antemano fué inha bilitado para ocupar un puesto o comisión públicas, motivo

por el cual pensamos que sería una agravante para el que acepta el puesto y se le debería aumentar tanta la pena -- privativa de la libertad como la multa, por otro lado la autoridad competente a que se refiere esta fracción puede ser judicial o administrativa, judicial al señalarlo el artículo 24 en su número 13 del Código Penal, y administrativa tal y como lo menciona el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

En esta fracción al igual que las dos anteriores, los sujetos activos son: el que otorga la identificación y el que usa dicha identificación.

La pena que se impone a los que cometan el delito de abuso de autoridad, será de la siguiente manera:

- A los infractores de las fracción I a V y X a XII, se les impondrá de uno a ocho años de prisión; de cincuenta a trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años de prisión para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, y se impondrán iguales sanciones a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones que señalan las fracciones X a XII.

- A los infractores de las fracciones VI a IX, se les impondrá una pena de dos a nueve años de prisión, una multa de setenta hasta cuatrocientos días y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Hacemos mención que a los infractores de las fracciones VI a IX en lo relativo a las penas, multas e inhabilitaciones, se reformaron por decreto de 30 de diciembre de 1988, publicada en el Diario Oficial el 3 de enero de 1989; asimis-

mo observamos que las multas no hacen mención en lo relativo al salario mínimo vigente en la comisión del delito.

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

Primeramente tenemos que la palabra "coalición" según la - Enciclopedia Jurídica Omeba: "... equivale también a unirse o confederarse unos con otros para algún fin". (27)

Seguidamente que esa unión sea para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir la ejecución de esta ley o reglamento, o para hacer dimisión de sus puestos, -- (entendiendo a la dimisión en términos de la Enciclopedia Jurídica Omeba: "Consiste la dimisión en la manifestación unilateral y voluntaria del trabajador, empleado o funcionario público de poner fin a la relación de empleo, cargo o función que desempeña") (28)

Con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

En razón de lo anterior tendríamos dos tipos de conducta, una los que se coaliguen y los otros los que dimitan de -- sus puestos, y la excepción son los servidores públicos -- que se coaliguen en el ejercicio de sus derechos constitucionales, causa excluyente de responsabilidad penal consagrada en el artículo 15 fracción V del Código Penal "Obrar

(27) Obra citada, tomo III, pag. 91.

(28) Obra citada, tomo VIII, pag. 876.

en ejercicio de un derecho consagrado en la ley"; o hacer uso del derecho de huelga, fracción X del apartado B del artículo 123 Constitucional.

La penalidad que narra la ley para los que cometen este delito es, de dos a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, de dos a siete años.

Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades tipificada por el artículo 217 del Código en comento: este delito, compartimos el punto de vista que sostiene Raúl Carranca y Trujillo y Raúl Carranca y Rivas en su obra, al manifestar: "... el delito el cuestión es una subespecie de abuso de autoridad, por lo que hubiera sido mejor que este tipo se hallase inserto en el capítulo III; ya que quien abusa de la autoridad que tiene una indebidamente sus atribuciones y facultades". (29)

I.- El servidor público que indebidamente:

a).- Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación.

b).- Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.

c).- Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios o tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y el Distrito Federal.

(29) Código Penal Anotado.- Editorial Porrúa.- México, --- 1990, 15a. Ed.- Pág. 537.

d).- Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

En estos cuatro incisos de la primera fracción del artículo en comento, el sujeto activo del delito es todo el servidor público que otorgue concesiones, permisos, licencias, franquicias, exenciones, etc., por otro lado el legislador utilizó el título de uso indebido de atribuciones y facultades; atribuciones y facultades que solo pueden ser realizadas por el ejecutivo federal, por el Congreso de la Unión o por los gobiernos y legislaturas de los estados, encontrando su fundamento en los artículos 27, 28, 73 y 134 Constitucionales.

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

En esta fracción el sujeto activo del delito es "toda persona", que por lo general sería en particular el que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebida a que hemos hecho mención, este es otro ejemplo de la excepción a la regla, toda vez que como lo señala la ley, éstos son delitos cometidos por servidores públicos, pero que para su consumación necesitan de particulares.

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieron destinados o hiciera un pago ilegal.

En esta fracción, el sujeto activo es el servidor público que tiene a su cargo fondos públicos, que les da un uso distinto para los que fueron destinados, pensamos a nuestra

manera de ver que el juzgador debe de tener en cuenta si el servidor público utilizó esos fondos tal vez para beneficio de la Federación, es decir, por vía de ejemplo, si los fondos públicos estaban destinados para la compra de mobiliario, o esos fondos los emplea para el pago de una deuda fiscal, o para el pago de primas del seguro social para sus subordinados, a lo que nos preguntamos ¿En tales casos se encuadraría la conducta delictiva? A nuestro punto de vista consideramos que no, toda vez que primeramente esos fondos se emplearon para un beneficio del servidor público, y segundo el servidor público no obtuvo ganancia ilícita.

La penalidad que establece nuestra ley, se da de dos formas:

- Cuando el monto de las operaciones no exceda el equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, se impondrá una pena de 3 meses a 2 años de prisión, una multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

- Cuando el monto de las operaciones exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, la pena será de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

El artículo 218 del Código Penal, tipifica el delito de concusión señalando, que cometen tal delito, el servidor -

público que con ese carácter 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.

Como recordaremos, en nuestro primer capítulo, este delito ya lo tipificaban las Constituciones Imperiales en la época romana bajo el rubro de crimen repetundarum; el sujeto activo del delito puede ser el servidor público o un particular al señalar el precepto antes aludido "por sí o por medio de otro", ese "otro" puede ser el particular al que el servidor público lo faculta para que actúe en su nombre.

La conducta del sujeto activo se da en el exigir empleando una fuerza moral para que el sujeto pasivo crea que lo exigido es debido.

El objeto de la concusión, como lo señala el maestro Soler en su obra es "... el cobro de una contribución un derecho o una dádiva o mayores derechos de los que corresponden". (30)

Por otro lado el elemento subjetivo es el exigir indebidamente, aparentando que dicho objeto es debido a la administración pública, por otro lado si ese cobro indebido es para beneficio del servidor público, se estaría ante el delito de abuso de autoridad que señala el artículo -- 215 en su fracción VIII anteriormente comentada.

En este delito no existe la tentativa, toda vez que para la consumación del mismo se da al momento de exigir, y -- así lo señala la ley al imponer la penalidad por la comisión del delito al decir: "cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente...". Para imposición de la pena es igual a la señalada por el artículo 217 de nuestro (30) Sebastian Soler "Derecho Penal Argentino" - tomo V, tipográfica - Editora Argentina.- Buenos Aires.- 1956.- Pag. 223.

Código Penal.

El artículo 219 tipifica el delito de intimidación, cometiendo tal delito:

I.- El servidor público que por sí, o por interposita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y primeramente tenemos que definir la intimidación y para ello, la Enciclopedia Jurídica Omeba nos dice que la intimidación es:

"Es en el derecho penal la intimidación constituye la acción y el efecto de provocar el temor con el propósito de lograr un objeto determinado, o simplemente, de realizar el móvil de amedrentar". (31)

En razón de lo anterior debemos señalar que el sujeto activo del delito, bien puede ser un funcionario público o un particular, al definirnos esta primera fracción "por interposita persona", inculcando el temor a través de la violencia física o moral, trate de evitar que una persona o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por el Código Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Violando lo señalado por el artículo 16 Constitucional, en lo relativo a que nadie puede ser molestado en su persona.

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten

(31)Obra citada.- Tomo XVI. Pag. 725.

o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas -- guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

En esta fracción, el sujeto activo del delito es el servidor público, ahora bien, consideramos que en esta fracción, la conducta del sujeto activo no es intimidatoria, ya que no utiliza ni la violencia física ni moral, ni mucho menos infunde miedo ya que solo se trata de un acto o de una omisión que lesiona los intereses del o de los denunciados -- con quien estos guardan un vínculo familiar, de negocios o afectivos.

A nuestro punto de vista este delito debió de integrarse -- dentro del de Abuso de Autoridad.

La penalidad por la comisión de este delito es de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a --- trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el -- Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, -- destitución e inhabilitación de dos a nueve años para de-- sempear otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito de Ejercicio Abusivo de Funciones, lo tipifica -- el Código Penal, en su artículo 220, el cual nos señala -- quienes cometen este delito; pero, antes entendamos por -- abuso en términos del tratadista de Derecho Giuseppe Ma-- ggiorè.

"Es el uso ilegítimo de facultades, poderes y medios inherentes al cargo de funcionario público, y en general toda conducta contraria a sus deberes". (32)

Visto lo anterior, tenemos que la fracción primera nos dice:

I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, --

(32) Giuseppe Maggiore.- Derecho Penal.- Parte Especial.- Volumen III De los delitos en particular.- Editorial Temis.- Bogotá.- 1972.- Pag.- 209.

cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca, beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por con sanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con quien tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

El sujeto activo de esta fracción es el servidor o servidores públicos, ya que al señalar "por sí o por interpósita persona", esa interpósita persona, necesariamente debe de ser el encargado del servicio público y no un particular ya que éste no estaría facultado para otorgar contratos, concesiones, licencias, etc. Si el servidor público obtiene un beneficio económico, consideramos a nuestro punto de vista que se estaría ante una especie de enriquecimiento ilícito. Un error del legislador el de no considerar por ejemplo al concubinato (contemplado y regulado por nuestra legislación). Desde ese punto de vista nos preguntamos ¿Que pasaría si ese enriquecimiento se da a favor de la concubina o concubino?

Por otro lado si otorga un contrato, efectúa compra o ventas o cualquier acto jurídico, y no obtiene beneficios económicos ¿Se encuadraría la conducta delictiva? Consideramos que en ese caso se estaría a lo estipulado por el artículo 217 de nuestro Código Penal y que anteriormente comentamos.

II.- El servidor público que valiéndose de la información -- que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento ---- público, hago por sí o por interpósita -----

persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o --- cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

En esta fracción, el sujeto activo del delito sería como - en la fracción anterior, él o los servidores públicos, --- asimismo, nos haríamos las mismas preguntas que para la -- fracción anterior; además consideramos que como esa información no es de conocimiento del público, se estaría ante la comisión del delito de revelación de secretos, tipificado en los artículos 210 y 211 de nuestro ordenamiento legal en comento.

Para la sanción por la comisión de este delito en cualquier ra de sus dos fracciones, es la siguiente:

- Cuando la cuantía a que ascienden las operaciones, no -- exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilita---ción de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

- Cuando la cuantía de las operaciones exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, se impon---drán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años - para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El delito de Tráfico de Influencia, lo contempla el -----

el artículo 221 del Código Penal, antes de analizar las 3 fracciones de este delito, compartimos la opinión del --- maestro Jiménez Huerta al señalar:

"El concepto de tráfico encierra la idea de comercio, negocio y económicos beneficios. En las fracciones I y II no aparece la idea de tráfico, aunque sí la de uso de influencias; de ahí que la correcta denominación de este capítulo Noveno debió haber sido: "Uso y Tráfico de Influencia". (33)

Es así que el citado artículo señala lo siguiente:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueve o gestiona la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

En esta fracción el sujeto activo es el servidor público o bien un particular a través de dos tipos de conductas - promover o gestionar la tramitación o resolución ilícitas de los negocios públicos (negocio de tipo administrativo y no judicial), en los que no intervenga este servidor -- público, por otro lado incurrirá en coparticipación si el otro servidor público llevara a cabo esa tramitación o resolución ilícita.

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita - del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior. En esta fracción, el legislador cometió el error que a nuestro punto de vista consideramos que esta fracción va implícita con la anterior, ya que la fracción I señala "El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione", y como ya lo señalamos que el sujeto activo puede ser el servidor público o un particular; mejor hubiera sido que ampliaría la fracción primera en vez de crear esta

(33) Mariano Jiménez Huerta.- Derecho Penal Mexicana.- Ed. Porrúa.--- México 1985.- Tomo V. Pág. 420.

fracción.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita -- persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto de materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de éste Código.

El sujeto activo de esta fracción es el servidor público o un particular, el hecho delictivo consistió en el solicitar o promover para que otro servidor público dé una resolución o un acto administrativo y que se produzcan beneficios económicos para el primero o para cualquiera de las personas que señala la primera fracción del artículo 220 del Código Penal; y a diferencia de las dos fracciones anteriores, es que en éste se obtiene un beneficio económico, pero si ese beneficio económico no se diera, se estaría ante una tentativa punible que señala el artículo 63 de nuestro ordenamiento legal en comento.

La penalidad por la comisión del delito del tráfico de influencia, es la siguiente:

Se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Consideramos que para la imposición de la sanción, debió de tomarse en cuenta que en la fracción tercera se obtuvo un beneficio económico, por lo cual la pena tuvo que ser distinta a la de las dos primeras fracciones.

El capítulo X de nuestro Código Penal, tipifica en su artículo 222 el delito de cohecho, señalando que cometen éste delito:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

Primeramente mencionaremos que este delito es tan antiguo que ya se tipificaba desde la época romana como un crimen repetundarum lo cual ya analizabamos en nuestro primer capítulo de este trabajo, seguidamente en el derecho comparado, éste delito se califica como cohecho activo y cohecho pasivo, teniendo así que para Vincenzo Manzini: "el pasivo, consistente en el hecho de quién se deja sobornar, y el activo, constituido por el hecho del sobornador".(34)

Asimismo este autor señala que el cohecho pasivo y activo, se subdivide en impropio y propio.

El cohecho pasivo impropio es en términos del artículo 318 del Código Penal Italiano: "El oficial público que por -- realizar un acto de su oficio recibe para si o para un ter cero, en dinero y otra utilidad, una retribución que no le es debida, o acepta la promesa de ella, es castigada con la reclusión hasta de 3 años y con la multa de quinientas a diez mil liras (ahora: de cuatro mil a ochenta mil). Si el oficial público recibe la retribución por un acto de -- oficio ya llevado a cabo por él, la pena es la de reclusión hasta de un año y la multa hasta de tres mil liras -- (ahora: veinticuatro mil)".(35)

(34) Vincenzo Manzini.- Tratado de Derecho Penal.- Tomo 8.- Segunda Parte.- De los delitos en especial.- Volumen III Delitos contra la Administración Pública.- Edias. Soc. Anom. Buenos Aires 1961. Pag. 229.  
 (35) Obra citada.- Pag. 234.

El cohecho propio.- Art. 319 "El oficial público que, por omitir o retardar un acto de su oficio, o por hacer un acto contrario a los deberes de su oficio, reciba para sí o para un tercero dinero u otra utilidad o acepta su promesa, es castigada con la reclusión de dos a cinco años y con la multa de tres mil a veinte mil liras (ahora: veinticuatro mil a ciento sesenta mil). (36)

Cuhecho activo propio e impropio.- Artículo 321 "Las penas establecidas en los artículos 318, primera parte, 319 y 320, se aplican también a quién dá o promete al oficial público o al encargado de un servicio público el dinero o la otra utilidad." Artículo 322 "Quienquiera que ofrezca o prometa dinero u otra utilidad como retribución no debida a un oficial público o a un encargado de servicio que revista la cualidad de empleado público, a fin de inducir a realizar un acto de oficio o servicio, queda sujeto, cuando la oferta o la promesa no haya sido aceptada, la pena establecida en la primera parte del artículo 318, reducida a un tercio. Si la oferta o la promesa se la ha hecho a fin de inducir a un oficial público o a un encargado de servicio público o admitir o retardar un acto de oficio o de servicio, a realizar un acto contrario a los propios deberes, el culpable queda sujeto, cuando la oferta o la promesa no haya sido aceptada, a la pena establecida en la primera parte del artículo 319, reducida a un tercio". (37)

Para Eugenio Cuello Calón, la corrupción pasiva se dá de tres formas:

a).- "El cometido por funcionario público que solicitare o recibiere, por sí o por persona intermedia, dádiva o presente, o aceptare ofrecimiento o promesa de ejecutar un acto relativo al ejercicio de su cargo que constituye delito".--

(36) Obra citada.- Pag. 255.

(37) Obra citada.- Pag. 279.

(art. 385) (38)

b).- "El funcionario público que solicitare o recibiere -- por sí o por persona intermedia dádiva o presente, o aceptare ofrecimiento o promesa de ejercitar un acto injusto - relativo al ejercicio de su cargo que no constituya delito. (art. 386) (39)

c).- "El funcionario público que recibiere dádiva o promesa de abstenerse de un acto que debiera practicar en el -- ejercicio de los deberes de su cargo. (art. 387) (40)

La corrupción activa.- "Los que con dádivas, presentes, -- ofrecimientos o promesas corrompieren o intentaren corromper a los funcionarios públicos, o aceptaren sus solicitudes. (art. 391) (41)

Visto lo anterior, tenemos, que la primera fracción del -- artículo en comento, es lo que se definiría como una co--- rrupción o cohecho pasivo. El sujeto activo en esta fracción, es el servidor público o un particular; la conducta delictiva consistiría en el solicitar o recibir dinero o -- cualquier otra dádiva, así como aceptar una promesa; el -- objeto de la tutela penal es el normal funcionamiento y -- prestigio de la administración pública.

Por otro lado se trata de consagrar lo estipulado por nuestro artículo 17 constitucional al señalar: "Toda persona -- tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y -- términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones -- de manera pronta, completa e imparcial. Su servicios será gratuito,..."

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o --

(38) Eugenio Queljo Calón.- Derecho Penal.- Tomo II.- Parte Esp.- Vol. primero 14a. Ed.- Bosch casa editorial, S.A.- Barcelona 1975. Pag. 439.

(39) Obra citada.- Pag. 444.

(40) Obra citada.- Pag. 445.

(41) Obra citada.- Pag. 447.

cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

El sujeto activo de esta fracción puede ser cualquier particular y no un funcionario público, toda vez el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados, en el informe -- rendido a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1989 sostiene la tesis 21 pag. 48, lo siguiente:

"PECULADO Y NO COHECHO, PARTICIPACION.- Si un servidor público recibe de otro, también servidor público, dinero o cualquier otra dádiva, o acepta una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, siendo el propósito de ambos el de distraer de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa -- perteneciente al estado, al organismo descentralizado; ni aquel que ofrece o da, ni el que recibe la promesa o la dádiva comete el delito de cohecho. En el caso sólo se trata de una coparticipación en el de peculado, pues de tener -- por acreditadas ambas figuras, equivaldría a recalificar -- la conducta".

Amparo en revisión 28/89. Carlos Ignacio De la Isla Espino. 31 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gonzalo Ballesteros Tena. Secretaria: Ma. del Pilar Vargas Córdova.

La sanción que se establece para los que cometen este delito es:

- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, o no sea valuable, se impondrán de

tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Debemos señalar que el legislador no hace distinción para la aplicación de las penas, toda vez que en las dos fracciones son distintas las comisiones del delito del cohecho, ya que como pudimos observar, en la primera fracción uno pide y en la segunda otro ofrece, sino que únicamente el legislador hace mención al valor de la dádiva, promesa o prestación.

El último párrafo de este artículo 222 señala que en ningún caso se devolverá a los responsables del delito, el dinero o dádivas entregadas, ya que las mismas se aplicaran en beneficio del estado.

El artículo 223 tipifica el delito de peculado, diciéndonos que cometen el delito de peculado:

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hu-

biere recibido en administración, en depósito o por cualquier otra causa.

En esta fracción el sujeto activo del delito es el servidor público, mientras que el pasivo lo es el Estado, el organismo descentralizado o un particular, y el bien jurídico protegido es el interés de los bienes que constituyen el patrimonio de la administración pública, de cuyo manejo tienen los servidores públicos y no sean apropiados por estos para sus fines personales.

En el derecho penal argentino, el artículo 261 define al peculado:

"Será reprimido con reclusión o prisión de dos a diez años e inhabilitación absoluta perpetua, el funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo". (42)

La distinción que existe en esta definición con nuestro derecho nacional, radica en que en nuestra legislación, el servidor público distrae para usos propios o ajenos, y en el derecho penal argentino es obscuro al no señalar si ese apropiamiento es para sí o para otro; tampoco señala a --- quien pertenecen esos bienes (al estado, organismos descentralizados o particulares).

Por su parte el criterio sustentado por los Tribunales Colegiados, en el informe rendido a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número 20 páginas 47 y 48 sostienen lo siguiente:

"PECULADO, DELITO DE NO CONFIGURADO.- El delito de peculado previsto en el artículo 223 fracción I del Código Penal Federal, se configura cuando concurren sus dos elementos fundamentales: a) Que el acusado desempeñe un servicio público (42) Sebastian Soler.- Obra citada.- Pag. 201.

blico, del estado o de un organismo descentralizado, sin ser funcionario; y b) Que en el desempeño del cargo distraiga de su objeto para sí o para otro, dinero, o cualquier clase de valores, fincas y "otra cosa" pertenecientes al Estado, organismo descentralizado o a un particular, recibidos en administración, depósito, o por cualquier otra causa inherente a su cargo; de lo anterior, se advierte que el tipo penal hace referencia a dinero, valores, fincas o cualquier "otra cosa", debiendo entenderse por "cosa", en lo jurídico, "lo material" (una casa, una finca, el dinero) frente a lo inmaterial o derechos (un crédito, una obligación; una facultad)" (Cabanellas foja 393 tomo II). Por lo que en la especie, tratándose de un servicio, que además el empleado público tenía a su disposición para el desempeño de su trabajo, como el telefónico, aún cuando se afirmara que el mismo era para asuntos exclusivamente oficiales y que el acusado lo destinó para hacer algunas llamadas personales de larga distancia, --- ello sólo daría cabida al ejercicio de una acción diversa. Por tanto, al faltar uno de los elementos normativos que integran la definición del delito de peculado, la conducta resulta atípica."

Amparo directo 1088/88. Luis Alberto Alvarez Olmos. 13 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: González Ballesteros Tena. Secretario: Vicente Arenas Ochoa.

En razón de lo anterior, pensamos que el juzgador al momento de emitir su sentencia en contra del inculcado, por la comisión de este delito en su fracción primera, deberá de tener un amplio criterio al emitir su resolución.

La fracción II del artículo 223 nos indica lo siguiente:  
El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos y otorgue alguno de los actos a que se refiere el

artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier otra persona:

En esta fracción el sujeto activo del delito es el servidor público que indebidamente utilice los fondos públicos, por otro lado, estimamos que en esta fracción se conjuntan tres tipos de delito, por lo siguiente:

- Es peculado cuando el servidor público indebidamente -- utilice fondos; este delito se consuma con la simple sub<sub>stracción</sub> de los fondos públicos, compartiendo el punto de vista del maestro Soler en su obra citada: "Por eso puede afirmarse que la substracción de dinero consume siempre el peculado, aún cuando sea hecha con propósito de restitución y aunque efectivamente se les restituya". (43)

- Uso indebido de atribuciones y facultades, cuando el -- servidor público otorgue alguno de los actos que señala el artículo 217 y que anteriormente ya comentamos.

- Y por último la denigración, que en términos del Dic-- cionario Español de Sinónimos y Antónimos de Federico Car los Sainz de Robles, es sinónimo de la denigración: "Difa mación, detracción, ofensa, injuria, deshonra, infamación, maledicencia, desacreditación, demérito, vileza, infamia, calumnia, maldición". (44)

Como podemos observar de los anteriores sinónimos de la - palabra denigración, como lo son, la difamación, la injuria y la calumnia, nuestra legislación penal también la - regula en su título Vigésimo, bajo el rubro de "Delitos contra el honor". Todo esto nos llevaría a pensar, que en

(43) Obra citada. Tomo V. Pág. 205.

(44) Federico Carlos Sainz de Robles. Diccionario Español de Sinóni mos y Antónimos. Editorial Aguilar.- México 1990. Pág. 327.

esta fracción II del artículo en comento, estaríamos frente a lo que estipula la fracción III del artículo 7º de nuestro Código Penal, es decir ante un Delito Continuado.

La fracción III señala que cometen el delito de peculado: cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades.

En esta fracción, que se relaciona con la anterior, y el sujeto activo del delito sería cualquier persona, el cual podría bien ser otro servidor público o un particular, con sumándose el delito con la simple solicitud o aceptación para realizar las promociones o denigraciones que se hacen referencia en la fracción anterior.

Consideramos un error legislativo el incluir en esta fracción "a cambio de fondos públicos", toda vez que en la fracción II, el servidor público utiliza fondos públicos que el tiene a su disposición en administración, en depósito o por cualquier otra causa, en ese margen de ideas, se estaría a lo que estipula la fracción II del artículo 217 del Código Penal, es por eso que el legislador no debió incluir "a cambio de fondos públicos".

La fracción IV del artículo 223 estipula que cometen el delito de peculado:

Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les desti

nó.

En esta fracción, el sujeto activo del delito es toda persona que no tenga el carácter de servidor público federal, es decir, podría ser un servidor público estatal, o municipal, o bien un servidor público encargado de la administración de justicia en el fuero común.

Para establecer la pena que se impondrá al que comete el delito de peculado es la siguiente:

- Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no excede al equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, o no sea valuable, se impondrán de 3 meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

- Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, al momento de cometer el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

El artículo 224 del Código Penal tipifica el delito de -- Enriquecimiento Ilícito, señalando: se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Exis-

te enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este delito, encuentra su fundamento en el artículo 109 -- Constitucional 3er. párrafo al determinar lo siguiente:

"Las Leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o -- por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no pudiesen justificar Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la -- privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

Como podemos observar que se dan dos definiciones del enriquecimiento ilícito; a) UNA CONSTITUCIONAL y b) UNA PENAL, por otro lado consideramos un grave error legislativo al señalar en el artículo 109 Constitucional la palabra ilícita, toda vez que si es lícita la procedencia no habría un enriquecimiento ilícito, hubiera bastado señalar: "cuya -- procedencia no pudiese justificar".

Asimismo la Constitución señala en su mismo artículo 109 -- "Las leyes determinarán", esa ley es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tal y como lo -- señala el artículo 224 del Código Penal.

Esta Ley (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), por su parte en su título cuarto, capítulo

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

único, denominado: Registro Patrimonial de los Servidores Públicos que en forma resumida establece:

Art. 79. - La Secretaría llevará el registro de los servidores públicos. (Entendiendo a la Secretaría como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en términos del artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Art. 80. - Nos señala quienes tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría.

Art. 81. - Los plazos para presentar la situación patrimonial.

Art. 82. - La Secretaría expedirá las normas para que el servidor público presente su declaración de situación patrimonial.

Art. 83. - La manifestación de bienes inmuebles con la fecha y valor de adquisición.

Art. 84. - Este artículo señala lo siguiente: cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta, la solicitud correspondiente.

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se dará cuenta al servidor público de los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquéllos consten, para que expongan lo que en derecho le convenga.

Consideramos este artículo inconstitucional, toda vez que el artículo 16 constitucional dice: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente -

para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policia."

Como hemos visto anteriormente, la Secretaría de la Contraloría es una autoridad administrativa y unicamente estaría facultada para realizar las visitas anteriormente señaladas y no practicar visitas de inspección y auditorías, por otro lado no debemos olvidar lo estipulado por el artículo 21 constitucional "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

Las anteriores Leyes de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los estados, publicados en los Diarios Oficiales de la Federación de 21 de febrero de 1940 y 4 de enero de 1980, mismos que fueron derogados por la actual ley (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982); ambas leyes en su capítulo segundo, denominado:

"Investigación del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos"; en sus relativos artículos señalaban que las investigaciones las realizaría el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal; y en la actual ley observamos que las investigaciones, (y decimos investigaciones, porque así lo señala el artículo 90 de la propia Ley de Responsabilidades), las realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mismas que como ya señalabamos antes son inconstitucionales, en todo caso y a manera de propuesta para este trabajo, consideramos que para que la Secretaría de la Contraloría tenga facultades para realizar visitas de inspección y auditoría - debe estar facultado por la propia Constitución, reforman-

do los artículos 16 y 21 constitucional agregando párrafos en los cuales se facultara a la Secretaría de la Contraloría para realizar visitas de inspección y auditorías.

Reformas que sugerimos serían las siguientes:

Artículo 16.- Se agregaría un tercer párrafo que señalara: "La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas de inspección y auditorías, conforme a las leyes prescritas para tales casos".

Artículo 21.- "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará - bajo la autoridad y mando inmediato de aquél; y para los delitos de enriquecimiento ilícito a la Secretaría de la - Contraloría General de la Federación".

De lo contrario pensamos que se cometería un delito contra la administración de justicia (título décimo primero), que en su capítulo I denominado "Delitos cometidos por los Servidores Públicos", artículo 225 fracción XVIII que señala: Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera - de los casos autorizados por la ley, sancionando con prisión de dos a ocho años y doscientos a cuatrocientos días de multa, además de ser privado de su cargo e inhabilitado para el desempeño de uno nuevo, por el lapso de uno a diez años.

Continuando con nuestro comentario al artículo 224 del Código Penal, el segundo párrafo establece:

Incurre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Como observamos en este párrafo, el sujeto activo del delito además de serlo el servidor público, como en el primer -

párrafo, incluye en éste segundo y conforme al artículo - 87 de la Ley de Responsabilidades, al cónyuge y a los dependientes económicos del servidor público.

Para sancionar a quienes cometan el delito de Enriquecimiento ilícito, el artículo 86 de la Ley de Responsabilidades señala que serán sancionados, conforme lo disponga el Código Penal, y al respecto nuestro Código Penal señala:

Primeramente que se decomisarán en beneficio del Estado - aquéllos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos. Seguidamente, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, e -- inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar - otro empleo, cargo o comisión públicos. Y por último, --- cuando el monto del enriquecimiento ilícito exceda del -- equivalente a cinco mil veces el salario mínimo diario vi gente en el Distrito Federal, se impondrá de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e --- inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Con esto terminamos el título décimo, relativo a los deli tos cometidos por servidores públicos y unicamente nos -- quedaría el Título Décimo Primero, titulado Delitos Cometidos contra la Administración de Justicia, capítulo I De litos cometidos por los servidores públicos, el cual consideramos que es claro en sus 26 fracción y que solo se -

encamina a las personas encargadas de la administración de justicia.

### 3.2.- Sujetos: Funcionarios y Servidores Públicos.

Por Decreto Congresional, publicado en el Diarito Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se reformó y adicionó el Título Cuarto Constitucional, que comprende -- los artículo 108 a 114, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos. En la exposición de motivos se ñala la necesidad de actualizar dichas responsabilidades, sustituyendo la locución "funcionarios públicos" por la de "servidores públicos" al manifestar; "La obligación de ser vir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, econo mía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para - todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

Asimismo ya no se establece la distinción entre delitos -- oficiales y delitos del orden común que pueden cometer los funcionarios públicos, ni se habla de "fuero" o "~~desa~~fuero", como en el anterior texto constitucional.

Antes de entrar a nuestro análisis legal, veamos las acep- ciones que algunos tratadistas de derecho dan acerca del - término "funcionario público".

Tenemos así que para Rafael Entrena Cuesta; En sentido am- plio.- "... podemos considerar funcionario público a toda persona incorporada a la Administración Pública por una re lación de servicios profesionales y retribuidos regulada - por el Derecho Administrativo".

En sentido estricto.- "... aquellos funcionarios que en -- virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carác- ter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a los co

respondientes presupuestos". (45)

La definición que nos da la Enciclopedia Jurídica Omeba, sobre funcionario público y empleado público es:

"Podemos afirmar que el funcionario público es el agente de la Administración pública que tiene la representación del órgano, al frente del cual se encuentra, con facultades de expresión de voluntad y de imperium, es decir con el ejercicio de la potestad pública" y por empleado público. "Empleado es el agente que presta sus servicios -- con carácter permanente, exclusivo, mediante remuneración y que se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario. (46)

Para el tratadista de derecho Rafael Bielsa, en su obra - Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, -- primeramente nos da una definición de funcionario público.

"Por una parte, aquel cuya voluntad manifestada bajo formas determinadas, en condiciones dadas y en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a constituir la voluntad del Estado; y, por la otra, aquel a ---- quién se ha encargado de ejecutar esa voluntad, cuando -- ella se dirige a la realización de un fin público (actividad jurídica o social)". (47)

Siguiendo a este mismo autor, en su libro La Función Pública, señala que:

"Funcionario público es todo el que, en virtud de designación especial y legal (ya por decreto ejecutivo, ya por -- elección), y de una manera continua, bajo formas y condi--

(45) Rafael Entrena Ouesta.- Curso de Derecho Administrativo.- Vol. -- 1<sup>o</sup>.- Editorial Tecnos.- Madrid.- 1965.- Pag. 405 y 406.

(46) Obra citada.- Tomo X.- Pag. 38.

(47) Rafael Bielsa.- Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración.- 2a. Edición.- Tomo II.- J. Lajovane & Cia. Editores.- Buenos -- Aires.- 1929.- Pag. 8.

ciones determinadas en una esfera de competencia constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando éste se dirige a la realización de un fin público (actividad jurídica o social)". (48)

En un orden de ideas, este autor sostiene que empleado público es el que aporta un trabajo manual o intelectual al Estado, y el funcionario público el que realiza una actividad pública ya sea esta de autoridad o de gestión.

Desde el punto de vista legal, el artículo 108 Constitucional, reformado como ya antes lo señalábamos, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, señala:

"Artículo 108". - Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo (48) Rafael Bielsa.- La Función Pública.- Roque Depalma Editor.- Buenos Aires.- 1960.- Pag. 152.

y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter - de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios." (49)

Del texto constitucional antes indicado, nos permitimos ha- cer dos puntos de vista, que consideramos el legislador no tuvo en cuenta:

1.- Si bien trata de substituir la locución de "funciona- rio público" por la de "servidor público", no lo hace en forma definitiva, ya que como observamos en el mismo --- artículo 108 Constitucional la sigue empleando:... a los - funcionarios y empleados y,... El segundo párrafo de la -- fracción primera del artículo 115 Constitucional: Todos -- los funcionarios antes mencionados... El artículo 128 Cons- titucional empieza "Todo funcionario público, sin excep--- ción alguna,...

2.- El legislador debió incluir en el tercer párrafo del - artículo 108 Constitucional a los Presidente Municipales, toda vez que como se desprende del artículo 115 del mismo ordenamiento legal, que señala:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre,..." (50)

Ahora bien, debemos precisar quienes tienen el carácter de funcionarios o servidores públicos en la Administración -- Pública Federal, en lo relativo a la Administración Públi- ca Paraestatal, ya que como anteriormente lo vimos el --- artículo 90 Constitucional dispone que la Administración -

(49) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 89a. Edi- ción.- Editorial Porrúa.- México 1990.- Pag. 91 y 92.  
(50) Legislación citada.- Pag. 97.

Pública será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso; asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus primeros 3 artículos, establece entre otras disposiciones, las bases de organización de la Administración Pública Federal en Centralizada y Paraestatal y en el propio artículo tercero señala:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados.

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.

En razón de lo anterior, siendo la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, al tenor de los ordenamientos legales antes invocados, tendrán que correlacionarse a lo estipulado por el artículo 108 Constitucional, con lo que sostenemos que los servidores públicos de las entidades paraestatales al igual que los de las dependencias centralizadas, son sujetos de responsabilidad en su carácter de servidores públicos de la propia administración y en consecuencia quedan sujetos al régimen constitucional y legal de responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, no nos da una definición de los servidores públicos, únicamente, señala en su artículo 2º:

"Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencio-

nados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 -- Constitucional y todas aquellas personas que manejen o -- apliquen recursos económicos federales".

Por otro lado, el Código Penal Federal, en su Título Décimo, capítulo I, artículo 212, nos dá la definición de servidor público, el cual comentamos en el punto anterior de este capítulo, y que, como complemento solo manifestamos que en este precepto sí se señala a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, lo que el legislador omitió fué a las sociedades Nacionales de Crédito, por lo que sería aplicada -- la tesis emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año de 1989, que dispone en su tesis 23, página 516, lo siguiente:

"SERVIDORES PUBLICOS. LOS TRABAJADORES BANCARIOS DEBEN -- CONSIDERARSE COMO, PARA LOS EFECTOS DE LA LEGISLACION --- PENAL.- El artículo 212 del Código Penal Federal determina, que deben considerarse como servidores públicos, toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstos, fideicomisos, etc.; por tanto, si las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encontrándose integrado su acervo con participación mayoritaria del --- Gobierno Federal, los trabajadores bancarios tienen el carácter de servidores públicos, para los efectos precisados en la legislación penal invocada".

Amparo director 3/89. Elvia Marín Medrano. 12 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Díaz Infante ---

Aranda. Secretario Rigoberto F. González Torres.

Asimismo, esta legislación penal federal incluye a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, más sin embargo, el legislador omite a los Presidentes Municipales.

Visto lo anterior, consideramos que el legislador no debió substituir la palabra Funcionario Público por la de servidor público, en todo caso, debió incluir esta última, para consagrar títulos como los siguientes:

Constitución.- "De las responsabilidades, de los Funcionarios y Servidores Públicos; estableciendo una distinción entre funcionarios y servidores públicos, en el sentido de que los funcionarios públicos fueran sujetos a juicios políticos, no así los servidores".

Ley de Responsabilidades.- "Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y Servidores Públicos".

Legislación Penal.- "De los delitos cometidos por Funcionarios y Servidores Públicos".

### 3.3.- Ordenamientos Jurídicos Aplicables.

Los ordenamientos jurídicos aplicables, para todos aquellos servidores públicos que incurran en la comisión de uno o varios delitos, tipificados en nuestra legislación penal, previamente analizados son:

A nivel constitucional.- Artículos 108, 109 y en especial la fracción segunda y tercer párrafo que habla del enriquecimiento ilícito; 110 ya que antes de proceder penalmente contra un funcionario público, previamente será sujeto a juicio político; 111 lo que antes se llamaba el "desafue-

ro" ahora es "la declaración de procedencia"; 112 y 114 - segundo párrafo. Así como el artículo 90, por las razones antes expuestas.

A nivel Ejecutivo.- Lo estipulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a sus artículos 1º, fracciones I, III, IV, V y VI; 2º; 3º - fracciones I, II, IV, VI y IX; 4º a 45; y 79 a 90.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.---- artículos 1º; 2º; 3º; 25; 32 bis; 45 a 50.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales.- artículos --- 1º; 2º; 13; 65; 66 y 68.

A nivel Penal.- Lo señalado por los artículos 1º; 7º; 24 inciso 18; 30 fracción III; 52 inciso 4º; 85 segundo párrafo; 90 fracción I inciso e); todos los contenidos en el título décimo y décimo primero, que comprenden del --- artículo 212 a 225.

Así como lo estipulado por el Código Federal de Procedimientos Penales.

#### 3.4.- Autoridades Administrativas y Judiciales Competentes.

El artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala a las autoridades competentes para la aplicación de la presente ley:

- 1.- La Cámara de Servidores Públicos al Congreso de la -- Unión.
- 2.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 3.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal.

- 4.- El Departamento del Distrito Federal.
- 5.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 6.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- 7.- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- 8.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva.
- 9.- Los demás organos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Ahora bien para el desarrollo de nuestro trabajo, que es - de carácter penal, nuestras autoridades administrativas, - en relación con lo anterior serían:

1.- El Congreso de la Unión (en sus dos cámaras) en lo relativo al juicio político, y decimos en sus dos cámaras, - toda vez que la Cámara de Diputados actúa como organo acusador y la Cámara de Senadores como organo de sentencia, - tal y como lo estipula el cuarto párrafo del artículo 110 constitucional, y que en el siguiente capítulo analizaremos.

2.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, toda vez que actúa como persecutora de los delitos - y que como antes lo señalabamos sus actos son inconstitucionales.

3.- El Ministerio Público Federal y del Fuero Común, en su carácter de dependientes del Ejecutivo Federal y que por ley son las autoridades persecutoras de los delitos en general, y en lo particular los cometidos por los servidores públicos.

Por otro lado, como autoridades judiciales, tendríamos a - las siguientes:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, y dentro de - ésta, a los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, todos ellos -

en materia penal.

- Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, -  
debiendo incluir a los Juzgados Penales del Fuero Común.

### 3.5.- Sanciones Administrativas y Penales.

El artículo 109 Constitucional nos da la pauta para la ---  
aplicación de sanciones, tanto administrativas como penales,  
así como constitucionales (juicio político), al señalar en sus  
respectivas fracciones lo siguiente:

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

En ese orden de ideas el artículo 110 constitucional, señala  
que las sanciones consistirán en la destitución del servidor  
público y en su inhabilitación para desempeñar funciones,  
empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el  
servicio público.

Por su parte el artículo 7<sup>o</sup> de la Ley Federal de Responsabilidades  
de los Servidores Públicos nos señala que redundan en perjuicio  
de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

1.- El ataque a las instituciones democráticas.

2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo  
y federal.

3.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías  
individuales o sociales.

- 4.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 5.- La usurpación de atribuciones.
- 6.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes - federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las - instituciones.
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- 8.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, -- programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La sanción que establece el artículo 8º de la misma ley, - cuando la resolución que se dicte en el juicio político, - cuando sea condenatoria, además de la destitución, podrá - imponerse la inhabilitación del servidor público, para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones públicos desde - un año hasta veinte años.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos - de la legislación penal.

Para ello debemos tener en cuenta lo estipulado por el -- propio artículo 21 constitucional al señalar que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Por su parte el tercer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, nos indica que "El Congreso de la Unión", valorará la existencia y gravedad - de los actos u omisiones a que se refiere este artículo.--

Cuando aquéllas tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

La imposición de sanciones que señala nuestra legislación penal, ya las estudiamos en el inciso primero, de este -- capítulo, por lo que resulta innecesario reproducirlas, -- únicamente la sanción que establece el tercer párrafo del artículo 109 constitucional en comento, por la comisión -- del delito de enriquecimiento ilícito que señala que "Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que -- deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o -- comisiones.

Es correlativo de esta fracción, lo que señala el artículo 113 constitucional.

"Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin -- de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos y omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, -- además de los que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los -- daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo --

109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

También es aplicable a la fracción III del artículo 109 -- constitucional, lo estipulado por el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -- que nos dice:

Artículo 7º.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas.

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.

IV.- El ataque a la libertad del sufragio.

V.- La usurpación de atribuciones.

VI.- Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VII.- Las omisiones de carácter grave en los términos de las fracciones anteriores.

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan -- el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad

de los actos y omisiones a que se refiere este artículo. - Cuando aquéllas tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El título tercero de la ley en comento, denominado "Responsabilidades Administrativas", en su capítulo primero, nos señala los sujetos y las obligaciones de los servidores -- públicos, de su artículo 46 a 48; por su parte el capítulo segundo, nos señala las sanciones administrativas competentes, siendo éstas, en términos de la propia ley:

a).- Para la Administración Pública Federal; La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

b).- Para el Poder Judicial Federal.- La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; para el orden común.- el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

c).- Para el Poder Legislativo.- Cámara de Diputados y Senadores (artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las sanciones administrativas, que impone esta ley, al tenor de lo señalado por el propio artículo 53, consistirán:

I.- Apercibimiento Privado o Público.

II.- Amonestación Privada o Pública.

III.- Suspensión.

IV.- Destitución del puesto.

V.- Sanción económica.

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Quando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios será de seis meses a tres años si el monto de --- aquello no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y tres años a diez años si excede de dicho límite.

Del artículo 54 a 78 de la propia ley, nos indica las modalidades, los procedimientos y los medios de impugnación que tendrán los servidores públicos, cuando sean sancionados en los términos de esta ley.

#### TEMA IV. JUICIO POLITICO

##### 4.1) Antecedentes y Naturaleza Jurídica.

Como pudimos observar en nuestro primer capítulo hablamos de los antecedentes de la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el juicio político - hasta antes de la constitución de 1917, por lo que, es a partir de esta constitución de la cual nos avocaremos a - su estudio, así como la naturaleza jurídica del juicio -- político.

En la constitución de 1917, en su título denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", que --- comprendía de los artículo 108 a 114, establecían en forma resumida lo siguiente:

El artículo 108 constitucional disponía que eran responsables durante el tiempo de su encargo por delitos comunes, delitos, falta u omisiones, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República; los gobernadores - de los Estados y diputados de las legislaciones locales,-

por violaciones a la constitución y leyes federales y el -- Presidente de la República por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 109 cuando el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría - absoluta de votos si ha lugar o no a proceder contra el -- acusado; en caso de negativa no habría lugar a procedimiento ulterior, pero dicha declaración no sería obstáculo para que la acusación continuare cuando el acusado ya no gozara de fuero, pues dicha resolución no prejuzga los fundamentos de la acusación; en caso afirmativo el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los -- tribunales comunes, y si era el Presidente de la República, éste era acusado ante la Cámara de Senadores como si se -- tratara de un delito oficial.

El artículo 110.- No gozaban de fuero constitucional los - altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones que incurrieran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión público durante su período y - conforme a la ley disfrutará de fuero, asimismo por la comisión de delitos comunes en el desempeño de sus funciones; para que la causa procediera cuando el alto funcionario -- volviése a ejercer sus funciones propias, se procedía conforme al artículo anterior.

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocía el senado erigido en Gran Jurado, previamente la acusación de la Cámara de Diputados si el senado declarase por mayoría de -- dos terceras partes previo el procedimiento, que éste era culpable, quedaba privado de su puesto, e inhabilitado por el término de ley; si del hecho se señalaba otra pena por la ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes para ser juzgado y consignado con arreglo a -- ella.

En esta parte, nos permitimos hacer el siguiente comentario: que el legislador cometió un grave error al manifestar primeramente "jugado y consignado", toda vez, que como ya sabemos, es el Ministerio Público quien consigna ante un Juez y ante éste es quien propiamente lo juzga. Continuando con este artículo 111, que señalaba que en los casos de este artículo y en los del 109 que las declaraciones de la Cámara de Diputados y las resoluciones del Gran Jurado eran inatacables; se concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara declaraba que había lugar a acusar, la propia Cámara nombraba una comisión de su seno, para que sostuviera ante el senado la acusación; el Congreso de la Unión expediría 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 y omisiones que pudieren redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando a la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas siempre serán juzgados por un Jurado Popular, en los términos del artículo 20.

En esta parte hacemos otro comentario, en el sentido de que, la Constitución del '17 establecía, que el Congreso de la Unión, a la mayor brevedad, expediría una Ley de Responsabilidades, hecho que no se hizo realidad sino hasta el 21 de febrero de 1940, en que se publicó la "Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados".

Continuando con el artículo 111 constitucional, disponía, que el Presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de --

cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados y Jueces del orden común, primero la Cámara de Diputados y después la de Senadores, declaraban por mayoría justificada la petición; el funcionario acusado, -- quedaba privado de su puesto, independientemente de su -- responsabilidad legal, y se procedía a una nueva designación; pero antes de esto, el propio Presidente de la República oía en privado al funcionario, a efecto de apreciar la justificación de tal solicitud.

El artículo 112 establecía que pronunciada la sentencia -- de responsabilidad por delitos oficiales, no se concedía al reo la gracia del indulto.

El artículo 113 prevenía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría pedirse durante el -- período en que el funcionario ejerciere sus funciones y -- un año después.

El artículo 114 establecía que en las demandas del orden civil no existiría ni fuero ni inmunidad para algún funcionario público.

De esta manera, resumimos el texto de la constitución de 1917, en lo relativo a la responsabilidad de los altos -- funcionario, así como el procedimiento para el juicio político, texto que con posterioridad se reformó. Por otro lado, veremos algunas definiciones, que tratadistas de derecho, dan acerca de lo que debemos entender por juicio -- político, teniendo, de esta manera, que para el maestro -- Ignacio Burgoa en su obra de Derechos Constitucional Mexicano, nos dice que:

"Por juicio político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado, para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el

delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declara culpable."(51)

Para el maestro Rafael Bielsa, citado en la Enciclopedia - Jurídica Omeba, nos indica que:

"El procedimiento, denominado juicio político, ha sido definido como "El procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad."(52)

De esta segunda definición, no estamos de acuerdo, y de ser el caso no sería aplicable a nuestra legislación, toda vez que la designación de un funcionario o servidor público no es un mandato sino que es un acto o hecho jurídico - distinto, y los mandatos se rigen por nuestro Código Civil, en todo caso no habría juicio político, sino una revocación de mandato ante una autoridad civil.

Visto lo anterior, afirmamos que la naturaleza del juicio político se dá a nivel constitucional en su título relativo, así como en la Ley de Responsabilidades.

Ahora bien, antes de las reformas el título cuarto constitucional, se comprendían 5 procedimientos, los cuales eran los siguientes:

- 1.- Por delitos oficiales, respecto de funcionarios que gozan de fuero.
- 2.- Por delitos comunes, respecto de funcionarios que gozan de fuero.

(51) Ignacio Burgoa.- Derecho Constitucional Mexicano.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa.- México 1989.- Pag. 562.

(52) Obra citada, tomo XVII.- Pag. 434.

3.- Por delitos y faltas oficiales de funcionarios y empleados, que no gozan de fuero.

4.- Por remoción de funcionarios judiciales.

5.- Por enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos.

En la actualidad, con las reformas de 1982, solo se contemplan cuatro procedimientos a seguir.

1.- Procedimiento en el juicio político.

2.- Procedimiento para funcionarios que disfrutan de inmunidad.

3.- Procedimiento de responsabilidad administrativa.

4.- Procedimiento por enriquecimiento ilícito.

Las normas jurídicas que regulan dichos procedimientos son:

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.- El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

4.- El Código Federal de Procedimientos Penales.

5.- El Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal.

#### 4.2) Sujetos.

##### A) De Responsabilidad Política:

El artículo 110 Constitucional, conforme a las reformas de

1982, establece quienes son sujetos de juicio político, y para tal efecto lo son:

- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Secretarios de Despacho.
- Los Jefes de Departamento Administrativo.
- Los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal.
- El Titular del Organó u Organos de Gobierno del Distrito Federal.
- El Procurador General de la República.
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- Los Magistrados y Jueces de Fuero Común en el Distrito Federal.
- Los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

En lo relativo a los Estados, el párrafo segundo, del propio artículo 110 Constitucional, señala que serán sujetos de juicio político, por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes federales que de ella emanen:

- Los Gobernadores de los Estados.
- Los Diputados Locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

Asimismo por el manejo indebido de fondos y recursos federales en cuyo caso la resolución solo será declarativa y serán facultades de las legislaturas locales que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 5º señala que son sujetos de juicio político, los mencionados en el artículo 110 Constitucional, asimismo los artículos 6 y 7 de la citada ley, nos dan las causales para que proceda el juicio político, mismas que ya analizamos en nuestro capítulo anterior.

#### B) De Responsabilidad Administrativa.

Conforme al título tercero, capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades, son sujetos de responsabilidad administrativa, al tenor de lo estipulado por el artículo 46, mismo que remite al artículo 2º del propio ordenamiento, que a su vez establece, que son sujetos, los mencionados en el primero y tercer párrafo del artículo 108 constitucional. En tales condiciones, dado que el artículo 2º de la Ley en comento, en correlación con el 108 constitucional, es válido sostener que son sujetos de responsabilidad administrativa, todos los servidores públicos, con independencia del poder en que ejerzan sus funciones públicas.

Asimismo, el artículo 113 constitucional, en correlación con el 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, regulan las obligaciones y las sanciones administrativas que les serán impuestas a los servidores públicos.

Para tener una visión más amplia, sobre la responsabilidad administrativa, tenemos que, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de noviembre de 1989, se publicó por

el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el acuerdo número 7/89 del Tribunal en Pleno del día 5 de septiembre de 1989, sobre el establecimiento de los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, que de manera resumida señala dentro de sus considerandos las facultades que le otorga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los artículos 51, 47, 53; y sus correlativos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo este acuerdo dice que los órganos competentes para identificar, investigar, determinar y aplicar las sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades son:

- I.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- II.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- III.- Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- IV.- La Comisión de Gobierno y Administración.
- V.- Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- VI.- Los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito.
- VII.- Los Jueces de Distrito.
- VIII.- El Superior Jerárquico del servidor público a quien se atribuya responsabilidad.

Por otro lado, este acuerdo establece las competencias de cada miembro del Poder Judicial Federal para la imposición de sanciones, así como los procedimientos a seguir, desde que se presenta la queja, hasta la resolución correspon---

diente, para sancionar a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

C) De Responsabilidad Penal.

El artículo 109 constitucional fracción II y tercer párrafo, así como el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades, nos hablan respecto de la responsabilidad penal, que, para identificar a dichos sujetos, se estará a los -- que señala el artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, mismo que para su consulta nos remitimos al capítulo tercero.

Ahora bien, para proceder penalmente en contra de los servidores públicos que gozan de protección constitucional -- (fuero), se estará a lo estipulado por el artículo 111 --- Constitucional, y al capítulo III, artículos 25 a 29 de la Ley Federal de Responsabilidades, lo que antes de denominaba Desaforar, ahora con las reformas de 1982, se denomina "Declaratoria de Procedencia".

En tal virtud, para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la Comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados -- declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes - en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculcado; si la resolución es negativa se suspenderá todo procedi--- miento ulterior, pero no será causa para que la imputa----

ción por la comisión del delito continúe su curso. Cuando el inculpado haya concluido con el ejercicio de su encargo; pero si la sentencia es afirmativa, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para juzgarlo; El Presidente de la República sólo será acusado ante la Cámara de Senadores, en términos del artículo 110 Constitucional y es esta misma Cámara la que resolverá en base a la legislación penal aplicable; Los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Estados, para proceder penalmente por delitos federales, es necesario la declaración de procedencia que señala el propio artículo 111 constitucional, tomando en consideración que dicha declaración será para los efectos de que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; las resoluciones de las cámaras son inatacables; a la declaración de procedencia, el inculpado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; si la sentencia dictada por el juez es absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función, pero si fuese condenatoria y el delito se cometió durante su encargo, no se le concederá la gracia del indulto; las sanciones serán impuestas conforme a la legislación penal.

#### D) De la Responsabilidad Civil.

Debido a que esta responsabilidad deriva de los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, mismas que se traducen en daños y perjuicios de carácter patrimonial o moral a los particulares, su regulación se encuentra en la legislación civil, toda vez que se desprende del artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, que son responsables los servidores públicos por daños causados en el ejercicio de

las funciones que les estén encomendadas.

4.3) Procedimiento, Inicio, Instauración y Sustanciación del Juicio Político.

Como hemos observado en nuestros capítulos anteriores, esta Institución se deriva del Impeachment del Derecho Anglosajón, con su desarrollo en Inglaterra y Estados Unidos de América, con ello se tiende a preservar la dignidad del desempeño oficial de los funcionarios de elevada jerarquía, asimismo a la satisfacción de la opinión pública por que en términos del Doctor Sergio García Ramírez, en su obra Derecho Procesal Penal nos dice:

"Se trata, en suma, de una corrección de carácter político, para resolver problemas de la misma naturaleza, todo ello sin perjuicio de las medidas de control y de sanción que, desde otra perspectiva, vengan al caso". (53)

En ese margen de ideas, nos señala el Doctor García Ramírez, que la formulación técnica del juicio político, es del todo diversa a la utilizada en el Derecho Penal para la tipificación de las conductas punibles, es decir, se fundan en la noción general que estipula el artículo 109.- Constitucional que son: los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o del buen despacho, a lo que el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos señala que: redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas.
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, repre-

(53) Sergio García Ramírez.- Derecho Procesal Penal.- 5a. Edición Editorial Porrúa.- México 1989.- Pág. 802.

sentativo, federal.

III.- Las violaciones graves o sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

IV.- El ataque a la libertad del sufragio.

V.- La usurpación de atribuciones (En esta fracción nos permitimos hacer la siguiente pregunta: ¿No se estaría ante la comisión de alguno de los delitos previstos en el título décimo del Código Penal?).

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

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

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Ahora bien el último párrafo del artículo 7º en comento, - faculta al Congreso de la Unión para que valore la existencia y gravedad de estos actos u omisiones, tengan carácter de delictuoso, se formule la declaración de procedencia -- que alude esta ley, y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

El procedimiento del Juicio Político, se encuentra regulado en el título 4º constitucional, principalmente en sus artículo 109 fracciones I y II y párrafos 2º y 4º, 110, -- 111, 112, 113 y 114, y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, título segundo, capítulos I, II, III y IV, mismos que comprende del artículo --- 5º al 45.

Por lo antes expuesto, se desprende que, el Juicio Político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de haber concluido en sus funciones (art. 114 Constitucional y 9º de la Ley de Responsabilidades).

La cámara instructora u órgano de acusación corresponderá a la Cámara de Diputados, y como órgano de sentencia será la Cámara de Senadores (artículo 110 Constitucional 4º -- párrafo y 10º de la Ley de Responsabilidades); dichas cámaras a través de su gran comisión formará comisiones en cuyo cargo estará la substanciación de los procedimientos a que se refiere la Ley de Responsabilidades, tomando en cuenta lo preceptuado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 11 de la Ley de Responsabilidades).

Hecho lo anterior, cada Cámara designará de cada una de las comisiones, cuatro integrantes, mismos que formarán la sección instructora de la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento la de senadores (párrafo 2º del artículo 11 de la Ley de Responsabilidades).

Ahora bien, el último párrafo del artículo 109 constitucional nos indica lo siguiente:

"Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere el presente artículo".

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 12, nos explica en parte este concepto, toda vez que señala que la denuncia

deberá ser por escrito ante la Cámara de Diputados por -- las conductas a que se refiere el artículo 7º de la Ley -- en comento; en lo relativo a los Estados, los Gobernadores, Diputados de las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por lo que determina el segundo párrafo del artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades.

Y como comentábamos, que este artículo doce nos explica -- en parte, ya que como observamos, el último párrafo del -- artículo 109 Constitucional dice que por las conductas -- a que se refiere el propio artículo, mismo que contiene -- además de las sanciones administrativas (artículo 7º de -- la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) contiene las de carácter penal y amplía que se impondrá mediante juicio político las sanciones indicadas -- en el artículo 110 Constitucional, lo que el artículo 12º de la Ley Federal de Responsabilidades no menciona. Continuando con el artículo 12º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos dice: que una -- vez presentada la denuncia, deberá ratificarse la misma -- dentro de los 3 días naturales, hecho lo anterior, se turnará junto con la documentación acompañada a la denuncia a las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, la cual dictaminará si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado se encuentra dentro de los servidores públicos que señala el artículo 2º de la ley comentada, así mismo si la denuncia es procedente para que amerite la -- incoación del procedimiento; cuando se acrediten los elementos, la denuncia se turnará a la sección instructora -- de la Cámara, termina diciéndonos este artículo 12, que -- las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

La Cámara instructora practicará todas las diligencias ne

cesarias para la comprobación de la conducta o hecho, estableciendo las características o circunstancias del caso, precisando en su caso la intervención que haya tenido el servidor público denunciado (artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), al respecto, el maestro Guillermo Colín Sánchez establece:

"A nuestro juicio, hubiera sido más técnico señalar que las diligencias que practique la Sección Instructora, estén encaminadas a la comprobación del cuerpo del delito y a la presunta responsabilidad, en su caso, del indiciado".  
(54)

No compartimos el punto de vista del maestro Colín Sánchez, al mencionar: cuerpo del delito, la presunta responsabilidad e indiciado, toda vez que dichos términos corresponden a la Autoridad Administrativa (Ministerio Público), y a la Autoridad Judicial (Poder Judicial Federal o Local), asimismo se encuentran en el Código Penal o en el Código Federal o Local de Procedimientos Penales, por otro lado, la palabra indiciado se utiliza cuando el presunto responsable es consignado ante un Juez y hasta antes de dictar el auto de formal prisión.

Siguiendo con el trámite del Juicio Político, se deberá ratificar otra vez la denuncia ante la sección instructora para que ésta, dentro de los 3 días naturales siguientes a la ratificación, informará al denunciado sobre los hechos objeto de la denuncia, debiéndole hacer saber de su garantía de defensa, y el denunciado podrá comparecer o informar por escrito, lo que a su interés convenga y dentro de los 7 días naturales siguientes a la notificación (artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

(54) Guillermo Colín Sánchez.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- 12a. Edición.- Editorial Porrúa.- México 1990.- Pág. 583.

Hecho lo anterior, la Cámara Instructora abrirá un término probatorio común para las partes de 30 días naturales, asimismo la propia sección podrá solicitar las pruebas -- que estime convenientes.

Si al concluir dicho término, las pruebas no se pudieron recibir oportunamente, o son necesarias otras, la sección podrá ampliar el término que estime conveniente, y será la propia Sección Instructora la que califique las pruebas y desechará las que estime improcedentes (artículo -- 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Consideramos que la ley es oscura al no señalar cuales son los medios de prueba que podrán presentar las partes, ni las reglas que habrán de seguirse, lo que deja en total estado de indefensión al inculpado.

Una vez agotado el período de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un término igual al servidor público y a sus defensores, para el efecto de que formulen sus respectivos alegatos, mismos que deberán presentar dentro de los seis días naturales siguientes a los 3 días que se le puso a la vista el expediente al servidor público y su defensa (artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Fenecido el plazo para los alegatos, se hayan entregado éstos o no, la Sección Instructora formulará sus conclusiones respecto de todas las constancias que obran en el procedimiento, analizando de forma metódica y clara la conducta y los hechos imputados, haciendo las consideraciones jurídicas que procedan, en su caso, la conclusión o la continuación con el procedimiento (artículo 16 de -- la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Pú-

blicos).

Si de las constancias, se desprende que el acusado es inculpe, la Sección Instructora, en sus conclusiones establecerá que no ha lugar a proceder en contra del inculpa-do por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dió origen al procedimiento, en caso contrario, de encontrar culpable al servidor público, las conclusiones de la Cámara deberán ser en el sentido siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II.- Que existe probable responsabilidad del encausado;
- III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º de esta ley y;
- IV.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Asimismo se asentaran en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos (artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Hechas las conclusiones, la sección instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para dar cuenta al Presidente de la misma, quién anunciará la reunión de dicha Cámara y resolverá sobre la imputación, dentro del término de 3 días naturales siguientes, y los Secretarios avisarán al denunciante y al acusado, para que éste último comparezca personalmente con su defensor y aleguen lo que a su derecho convenga (artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las conclusiones de la sección instructora, las entregará a los Secretarios de la Cámara, dentro de los 60 días naturales contando desde el día siguiente a la fecha en que se le turnó la denuncia, a menos que por causa debidamente fundada se encuentre impedida para hacerlo, en cuyo caso podrá solicitar a la Cámara una ampliación del término, para perfeccionar la instrucción, y que no excederá de 15 días.

Dichos plazos se comprenderán dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque (artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Previa declaración del Presidente de la Cámara de Diputados, ésta se erigirá en Órgano de Acusación, el día señalado en el artículo 18, acto seguido la Secretaría leerá las constancias del procedimiento, o bien una síntesis en la que contenga los puntos sustanciales del procedimiento así como las conclusiones de la sección instructora, posteriormente se le concederá el uso de la palabra al denunciante y después al servidor público o su defensor, o a ambos si se solicita para que aleguen lo que les convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar, y en su caso, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Por último serán retirados el denunciante, el denunciado y su defensor, para proceder a discutir y votar las conclusiones propuestas por la sección instructora (artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Si la Cámara resuelve improcedente acusar al denunciado,-

éste continuará en el ejercicio de su encargo, en caso -- contrario, será puesto a disposición de la Cámara de Senadores, remitiéndose la acusación y designando una comisión de tres Diputados para sostener ante el Senado la -- acusación (artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La Cámara de Senadores, una vez que reciba la acusación, -- la turnará a la sección de enjuiciamiento para que emplazce a la comisión de Diputados, al acusado y a su defensor, los que presentarán por escrito sus alegatos, dentro del término de 5 días naturales siguientes al emplazamiento -- (artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidades de -- los Servidores Públicos).

Transcurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, la -- sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones tomando en consideración la acusación y alegatos formulados, -- en su caso, proponiendo la sanción que deba imponerse al servidor público fundándose para ello en los preceptos legales aplicables al caso.

La sección de enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la sección de acusación, al acusado y a su defensor, -- siempre y cuando así lo estime la sección o lo soliciten los interesados; por otro lado, la sección podrá solicitar la practica de diligencias necesarias para la integración de sus conclusiones, una vez emitidas éstas, la -- sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

El Presidente de la Cámara, una vez que reciba las conclusiones por la Secretaría, anunciará que se erigirá la Cámara en Jurado de sentencia, dentro de las 24:00 horas siguientes a la entrega de las conclusiones, procediendo

la Secretaría a citar a la Comisión de Acusación, al acusado y al defensor.

El día de la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia, la que procederá conforme a las siguientes normas:

- 1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento.
- 2.- Acto continuo, se concederá la palabra a la comisión de diputados, al servidor público o a su defensor, o a -- ambos.
- 3.- Retirados el servidor público y su defensor, permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria correspondiente.

Por lo que respecta a los Gobernadores, Diputados de legislaturas locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se --- erigirá en Jurado de sentencia, dentro de los 3 días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones, en cuyo caso, la sentencia solo tendrá efectos declarativos, comunicando a la legislatura local respectiva, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponde (artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Por último, nos restaría decir, que las declaraciones y resoluciones definitivas de ambas Cámaras son inatacables, lo que afirmamos que contra ellas no existe recurso legal alguno.

#### 4.4).- Alcances Sociales y Políticos.

Los alcances sociales y políticos de nuestro juicio político, es que, por ser una Institución Constitucional, sirve de base para que los ciudadanos denuncien a los servidores públicos corruptos, o de aquellos que abusen de su poder; es una manera de expresar el menosprecio de una persona, en la que se le deposita el encargo de sus funciones, mismas que si no las desempeña con esmero, esfuerzo y capacidad, es una persona que defraude a los intereses de los ciudadanos, por lo que debe ser castigado conforme a nuestra legislación. A partir de diciembre de 1982, --- a través de la llamada "Renovación Moral", se trata de dar un giro respecto al desenvolvimiento de los servidores públicos en su función gubernamental, al crearse la - Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como un órgano represivo en contra de los funcionarios corruptos e ineficaces; por otro lado se reforman el título cuarto Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para llevar a cabo el llamado Plan de Renovación Moral de los Servidores Públicos, mejorando así el sistema que al pasar del tiempo se convertía cada vez más en corrupto e ineficiente, y con dichas reformas trata de darle una mejor imagen y responsabilidad del servidor público en su actuación gubernativa.

#### 4.5).- Propuestas.

Como hemos analizado a lo largo de nuestro trabajo, nos permitimos hacer las siguientes propuestas:

1.- Reformar el título cuarto constitucional de una manera eficaz y eficiente, toda vez que no solo con cambiar -

los términos como los son: el de funcionarios por el de servidores públicos, o la de desafuero por la de "declaración de procedencia", no nos lleva a un cambio substancial, ya que si bien es cierto, todos son servidores públicos, no todos pueden ser sujetos de Juicio Político, por lo que deberá hablarse de funcionarios y servidores públicos, nombrando solo a los funcionarios, los que son sujetos a juicio político, y los demás denominarlos servidores públicos.

2.- Reformar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su capítulo II que resulta el procedimiento en el juicio político, principalmente su artículo 12 ya que unicamente establece que se formulará denuncia por escrito ante la Cámara de Diputados por conductas a que se refiere el artículo 7º de la propia ley, toda vez, que como establece el artículo 109 constitucional en su último párrafo, que todo ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y bajo medios de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a que se refiere este artículo, y al mencionar nuestra carta magna a las conductas a que se refiere este artículo, lo hace de manera genérica y no solo a la fracción la. del artículo en mención.

3.- Por otro lado el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que se abrirá un término probatorio de 30 días naturales, sin especificar que tipo de pruebas son admisibles y cuales no, ni mucho menos regula el procedimiento a seguir para el desahogo de las pruebas, asimismo establece que dichas pruebas serán valoradas por la propia sección instructora, desechando las que sean improcedentes, a lo que al respec-

to nos preguntaríamos ¿Qué pruebas serían calificadas de improcedentes?.

4.- Se conceden alegatos a las partes en 5 ocasiones, tal y como se desprenden de los artículos 15, 18, 20, 22, 23 y 24 de la propia ley, lo que consideramos son absurdos.

5.- Consideramos que los Diputados que integran la Cámara Instructora como los Senadores que integran la de sentencia, deberán de ser Licenciados en Derecho, toda vez que por ser peritos en la materia son los que mejor valoran -- tanto los hechos como las pruebas aportadas por las partes, para que no se deje en total estado de indefensión al acusado.

6.- Por último, como observamos en el artículo 30, que -- señala que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras son inatacables, se deja otra vez en total -- estado de indefensión al acusado, al no existir ningún -- otro recurso para poder defenderse en contra de las resoluciones dictadas por las Cámaras.

TEMA V. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y CÓDIGO FEDERAL DE -- PROCEDIMIENTOS PENALES.

Desde la Constitución de 1917 hasta la fecha han existido tres Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y un Código Federal de Procedimientos Penales, asimismo al Código Penal para el Distrito Federal y para toda -- la República en Materia Federal y que de manera explícita son:

1.- Se publica en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940 la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, expedida por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas y en la exposición de motivos señala lo siguiente:

"También la Constitución Política que actualmente rige, -- expedida en el año de 1917, estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, y previno, en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva, aclarando en su artículo 16 transitorio, que el Congreso Constitucional, en el período ordinario de sesiones que empezará el 1º de septiembre del propio año de 1917, debería expedir la indicada Ley de Responsabilidades.

No obstante estas prevenciones categóricas, y a pesar de que las leyes anteriores sobre la materia no podían ya --- aplicarse en su integridad, a partir de la expedición de la Constitución de 1917, por virtud de las nuevas modalidades que ésta introdujo, la Ley Reglamentaria de que se trata no ha sido dictada, no obstante de que han transcurrido desde entonces, veinte años.

Todas estas circunstancias han inducido al Ejecutivo de mi cargo a expedir la Ley General de Responsabilidades de --- los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, usando de las facultades que expresamente me han sido concedidas por el Congreso de la Unión, para legislar en materia penal y procesal penal, -- por medio de su Decreto de 31 de diciembre de 1936, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación, correspondiente a la misma fecha.

El sistema consignado en la Constitución de la República - para la indagación y castigo, en su caso, de los delitos - de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, ha sido cuidadosamente observado, puntualizándose los procedimientos que deben seguir cada una de las Cámaras -- del Congreso de la Unión, así como las funciones que ha--- brán de ejercer."

Esta ley constaba de 111 artículos y 6 transitorios, dentro de los aspectos de esta ley, cabe mencionar lo estipulado en sus artículos 7º:

Artículo 7º.- El Procurador General de la República, el Procurador de Justicia Militar, el Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Agentes del Ministerio Público de sus respectivas dependencias, así como los Agentes de la Policía Judicial, tendrán obligación de iniciar las averiguaciones que correspondan por delitos o faltas oficiales, en los casos en que estén legalmente facultados para ello; de denunciar ante las autoridades competentes la comisión de dichos delitos o faltas, y de dar cuenta a sus respectivos superiores en los casos en que sea procedente.

Asimismo, se concedía acción popular para denunciar los -- delitos y faltas oficiales (artículo 8º).

Por otro lado establecía el tipo de delitos de los altos funcionarios (artículos 13, 14, 15, 16 y 17), y de los funcionarios y empleados de la Federación (artículo 18), estableciendo las penas correspondientes (artículo 19), es decir que dicha ley se aplicaba supletoriamente al Código Penal de 1931, al contener delitos que no contemplaba dicho Código Penal y que posteriormente fue reformado, tal y como veremos más adelante.

Ahora bien, el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, era a través del juicio político seguido ante las Cámaras de Diputados y Senadores (Artículos del 23 al 68); por lo que respecta a los delitos y faltas cometidas por los demás funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, su artículo 69 disponía:

Artículo 69.- "En los casos de delitos o faltas oficiales a las que se refiere el título 2º, capítulo II, de esta Ley, imputados a los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito y Territorios Federales no comprendidos en el artículo 2º de esta misma ley, el procedimiento penal se iniciará en la forma ordinaria, con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, sea federal, militar o del orden común."

Por su parte el artículo 73 establecía:

Artículo 73.- "Terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y su defensor, el juez remitirá el expediente, en su caso, al JURADO DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS que corresponde, y procederá con arreglo al Título Quinto, Capítulo III, de esta ley."

Este Título Quinto, disponía de la creación de un Jurado Federal para los funcionarios y empleados de la federación y un jurado para funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, con su integración, su competencia y su procedimiento (Artículos 77 a 97).

Por último, esta ley nos hablaba de la remoción de funcionarios judiciales y las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos

(artículos 98 a 111).

2.- Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el C. José López Portillo, expide la Ley de -- Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, misma que deroga a la antes comentada.

Esta ley constaba de 92 artículos y 2 transitorios. A diferencia de la anterior es que en esta ya no se tipifican los delitos que establecía la de 1940, ni la imposición de penas o sanciones, sino que únicamente señala como delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, - y es precisamente su artículo 3º el que nos señala cuales son esos delitos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y a dichos delitos oficiales solo se imponen sanciones administrativas, como son la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo o comisión pública, así como sanciones pecuniarias. - Por otro lado, el artículo 13 señalaba que el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los Agentes del Ministerio Público de sus respectivas dependencias, tendrán la obligación de iniciar las averiguaciones que correspondan por los delitos o faltas oficiales, en los casos que legalmente estén facultados, artículo que a diferencia de la ley anterior, ya no otorga esta facultad al Procurador de Justicia Militar, ni a los Agentes de la Policía Judicial.

Otro comentario que hacemos a esta ley, en el sentido de -

que, la fracción II del artículo 34 señalaba, que una vez practicadas todas las diligencias para la comprobación -- del delito, se citara al indiciado para tomarle su "declaración preparatoria", término que se usa cuando el indiciado está a disposición de la autoridad judicial competente para determinar su situación legal en el auto de -- formal prisión, es hasta ese momento que se habla de la "declaración preparatoria", y no ante la Cámara del Congreso, puesto que el proceso que se tramita es administrativo y no judicial.

Ahora bien, el artículo 40, señalaba que cuando el acusado no estubiere en el lugar de residencia del Congreso de la Unión, se le emplazaba por medio de oficio para que se presentara ante la sección respectiva, señalando un plazo prudente, y en caso de enfermedad u otro motivo grave, el Congreso encomendaba las diligencias al Juez de Distrito correspondiente, para que éste practicara las diligencias encomendadas por la sección respectiva, aún tomar al indiciado su declaración preparatoria.

Al respecto y visto lo anterior, presuponemos, que ese -- Juez de Distrito debía ser en materia penal, puesto que -- son ellos conforme a la ley, ante los que se debe rendir la declaración preparatoria (una gran laguna de ley); continuaba diciendo este artículo, que en caso de que el acusado se encontrare fuera de lugar de residencia al del -- Juez de Distrito, podía éste a su vez, encomendar las -- prácticas de las diligencias respectivas al Juez de mayor categoría, a lo que nos preguntamos: ¿cuál sería el Juez de mayor categoría existente a un Juez de Distrito? toda vez, que conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, éste se divide en: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados Colegiados de Circuito, Magistrados Unitarios de Circuito y Jueces de -- Distrito, por lo tanto, el legislador debió de haber men-

cionado, en lugar de Juez de mayor categoría, a un Magistrado o a un Ministrito de la Corte.

También existía en esta ley el Jurado de Responsabilidades, mismos que a la fecha no son existentes.

3.- En el año de 1982, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en su Plan Nacional de Desarrollo, crea la llamada "Renovación Moral", expidiendo La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, derogando la anterior ley; crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señalada en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reforma el Título Cuarto Constitucional, y en publicación del Diario Oficial de 5 de enero de 1983 reforma el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, estableciendo figuras delictivas para los servidores públicos, aunque estos delitos ya estaban contemplados en la Ley de Responsabilidades de 1940, figuras que ya comentamos, al igual que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.- Por decreto, publicado en el Diario Oficial el 30 de agosto de 1934, se crea el Código Federal de Procedimientos Penales, mismo que derogaría al de 1908, este es el actual código, claro con sus reformas y adiciones a la fecha.

##### 5.1 Análisis Comparativo en la Tipificación del Delito.

En la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servi

dores Públicos, ya no se habla de delitos sino de faltas - oficiales, imponiendo sanciones administrativas, y con las reformas al Código Penal se adicionan figuras delictivas, - mismas que como ya comentamos, se encontraban reguladas en la Ley de Responsabilidades de 1940; asimismo se le dan fa cultades a la Secretaría de la Contraloría para la investi gación de los delitos cometidos por servidores públicos, - lo que antes eran funciones de las Procuradurías de Justi cia tanto Federal como locales, se establecen nuevos proce dimientos, todos ellos de carácter administrativo, dejando los procedimientos judiciales a las autoridades competen- tes para ello.

Por lo que respecta al Código Federal de Procedimientos Pe nales, éste no regula un procedimiento especial para los - delitos cometidos por los servidores públicos, toda vez -- que los procedimientos especiales se llevan ante el Congre so de la Unión, es decir, para aquellos servidores que go- zan de fuero constitucional, la llamada "Declaración de -- Procedencia", que señala la constitución y la Ley de Res- ponsabilidades.

## 5.2 Alcances y Deficiencias.

Con las reformas de 1982, al establecerse la llamada "Ren ovación Moral", se tratan de suplir las deficiencias de los servidores públicos en su actuación gubernativa, demostr ando a la sociedad a través de un sistema un poco más coher- citivo el estricto cumplimiento de las leyes, castigando - de forma administrativa, constitucional, civil y penal a - todo aquel servidor que no se apega a nuestro sistema de derecho; es decir, a todo aquel en el que se le ha deposi tado tanto la confianza del pueblo así como de la persona que lo ha colocado en un puesto dentro de la administra- -- ción pública para que desarrolle dentro del mismo el mayor

de sus esfuerzos, de una manera transparente y clara, pero hemos visto que se necesitan reformas un poco más severas, esto es, aumentar las penas de los delitos cometidos por los servidores públicos, y desincorporar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dentro de la -- Administración Pública Federal, es decir, que fungiera como órgano autónomo bajo la vigilancia y supervisión tanto del Congreso de la Unión como del Poder Judicial, y no -- crear un órgano autócrata.

Por otro lado es deficiente el juicio político, toda vez - que no se precisa dentro del mismo, por ejemplo, el comentario que hicimos anteriormente en lo relativo al período probatorio, ya que no se establecen qué pruebas se pueden presentar, ni mucho menos su forma de desahogo, por -- otro lado, las pruebas las valora la respectiva Cámara, -- aspecto que es incongruente, toda vez, que primeramente para ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión, lo puede ser cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos establecidos por la Constitución, es decir que puede ser un Doctor, un Ingeniero, un Abogado, o una persona sin la suficiente capacidad docente, por lo que consideramos que estas personas, a excepción de los abogados, no sabrían -- en cierto momento el valor de una prueba, lo que dejaría en total estado de indefensión al inculcado, por lo que -- primeramente la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades, deberán de expresar que las personas que formen las Cámaras, tanto las de Acusación como la de sentencia, deberán de ser abogados o bien personas debidamente preparadas y con un alto grado de conciencia y de justicia, para crear así un mejor sistema.

Por lo que respecta al procedimiento penal, este es llevado a cabo como si se tratara de cualquier persona que comete un delito, por lo que estimamos es correcto seguir llevándolo así y no crear un procedimiento especial.

### 5.3 Reformas Substanciales.

A partir del año de 1982, se reforma el título cuarto Constitucional, respecto a la responsabilidad de los Servidores Públicos; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con las facultades que la misma le otorga, así como su ley orgánica interna; se adiciona el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales con el establecimiento de figuras delictivas del artículo 212 al 225, artículo 24 inciso 18; artículo 30 fracción III, artículo 52 inciso 4º, artículo 85 2º párrafo, artículo 90 fracción I inciso e); se reforma el Código Federal de Procedimientos Penales, artículos 42 fracción IV y último párrafo, artículo 73, artículo 113, artículos 177, 180, 205, 208, 245, artículo 399 3er. párrafo, artículo 402 2º párrafo.

### 5.4 Propuestas.

A nivel constitucional; consideramos adicionar:

A).- El artículo 16, siempre y cuando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le estime como órgano comprendido dentro de la Administración Pública Federal y no como órgano autónomo de la misma, toda vez que como ya observamos, los actos que realiza son inconstitucionales, es por ello que se propone la reforma en los siguientes términos:

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado... por la autoridad que practique la diligencia.

"La autoridad administrativa... a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos".

-"Asimismo la autoridad administrativa correspondiente, --

podrá practicar visitas de inspección y auditoría, aplicando las sanciones correspondientes, conforme a las leyes y reglamentos que se expidan para tales fines."

Los siguientes párrafos quedarán en los mismos términos.

B).- Reformar y adicionar el título cuarto de nuestra Carta Magna por existir incongruencia en sus términos, debiendo ser el título correcto:

- De las Responsabilidades de los Funcionarios y Servidores Públicos -

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputaran como Funcionarios de la Federación a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; Presidente de la República, Secretarios de Estado y Jefe del Departamento Administrativo; Ministros, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial Federal, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes -- de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones a éstas y fideicomisos públicos; considerando servidores públicos a los empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por violaciones a la constitución, traición a la patria y delitos graves del orden común, así como enriquecimiento inexplicable.

Se considerarán Funcionarios a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y a los magistrados y Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, así como los Presidentes Municipales correspondientes, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

Artículo 109. - El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo dichos caracteres, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

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

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier funcionario o servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los funcionarios y servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento inexplicable a los funcionarios y servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquiera bienes o se conduzca como dueños sobre ellos, cuya procedencia ilícita no puede justificarse. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, -- además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular acusación ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Organismo u Organos del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia

del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones -- asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y Presidentes Municipales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones -- graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en destitución del Funcionario Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, independientemente de la sanción que corresponda cuando el Funcionario Público incurra en la comisión de un delito.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de -

los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, el Jefe del Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimientos ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actuen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base a la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, -

Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de -- los Estados y Presidentes Municipales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este -- supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para -- que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

En efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absoluta el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto y quedará inhabilitado para desempeñar otro empleo, cargo o comisión pública en términos de la legislación correspondiente.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier funcionario o servidor público, no se requerirá declaración de procedencia o juicio político.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo a lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o -- cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta -- ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios -- causados.

Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los Funcionarios Públicos a que se hace referencia en el primer párrafo del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el funcionario público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los funcionarios y servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; -- las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán -- exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de -- los daños y perjuicios causados.

Artículo 114.- El procedimiento de juicio político solo -- podrá iniciarse durante el período en que el funcionario -- público desempeñe su cargo (se suprime y dentro de un año después). Las sanciones correspondientes se aplicarán en -- un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo por cualquier funcionario o servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley Penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto al --funcionario o servidor público desempeño alguno de los en cargos a que hace referencia el artículo 111.

La Ley señalará las causas de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109 cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Reformar y adicionar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por la que deberá llamarse:

Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios y -- Servidores Públicos.

En razón de que la ley es bastante extensa, únicamente haremos los siguientes comentarios; encaminados a manera de propuesta:

- 1.- Agregar en los artículos conducentes la palabra funcionarios y Presidentes Municipales.
- 2.- En el procedimiento del juicio político desechar tantos alegatos, dejando a salvo únicamente dos, uno ante la Cámara de Diputados y otra ante la de Senadores.
- 3.- Hacer mención que tanto en el procedimiento del juicio político como la declaratoria de procedencia, las --- pruebas que aporten las partes así como para su desahogo,

deberán ser conforme lo estipulado por el Código Federal de Procedimientos Penales.

4.- Cuando un funcionario o servidor público, cometan un delito cuya pena máxima exceda los 5 años de prisión, la inhabilitación para desempeñar un empleo cargo o comisión públicas, deberá ser de por vida.

5.- Por lo que respecta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá estipularse de dos formas:

A).- Si se le otorgan las facultades conforme a la reforma del artículo 16 constitucional que propusimos, sus funciones y facultades deberán quedar conforme a lo que estipula la actual Ley Federal de Responsabilidades.

B).- Si actúa la Secretaría como órgano autónomo independiente de la Administración Pública Federal, deberá derogarse el artículo 32 bis de la Ley Orgánica, y sus funciones dentro de la Ley de Responsabilidades, se adecuarán -- como órgano autónomo, bajo la vigilancia de los tres poderes de la Unión.

En lo relativo al Código Penal, deberán reformarse todos los artículos que contengan la palabra servidor público -- agregando la de funcionario público, así como el título dé cimo que deberá ser el siguiente:

Título Décimo.- Delitos cometidos por Funcionarios y Servidores Públicos.

Capítulo I.- Artículo 212.- Para los efectos de este título y el subsecuente son funcionarios y servidores públicos, todas aquellas personas enunciadas en el artículo 108 Constitucional. Asimismo las disposiciones contenidas en el -- presente título, son aplicables a los Gobernadores de los

Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y Presidentes Municipales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

Artículo 213.- Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si es funcionario, si es servidor público de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

Artículo 213 bis.- Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por Funcionarios o Servidores Públicos miembros de alguna corporación policiaca aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de por vida para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por lo que respecta de los artículos 214 a 225 del propio ordenamiento legal antes invocado, se habrá de incluir al funcionario público, cuando sea congruente, reiterando la inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos de por vida, cuando la pena privativa de la libertad exceda de 5 años de prisión.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. - En la época de los Romanos, ya se encontraban -- reguladas figuras delictivas como el peculado y el cohe--- cho, es decir, delitos cometidos por servidores públicos, -- se describía el tipo penal y la sanción correspondiente, -- tal y como observamos en el Digesto y en las Instituciones de Justiniano.

SEGUNDA. - En la época de los aztecas, también se regulaban los delitos cometidos por funcionarios o servidores públicos a través de sus códigos, sancionando en ocasiones con penas tan graves, como la muerte; con la conquista, los -- españoles introdujeron instituciones tales como la visita y el Juicio de Residencia, para castigar a todos aquellos servidores públicos que abusaban de los conquistados.

TERCERA. - Con el surgimiento del Impeachment en el dere--- cho anglosajón, nuestro país independiente adopta como -- antecedente del mismo, el sistema del bicammarismo para san--- cionar a los funcionarios o servidores públicos, mediante el llamado juicio político.

CUARTA. - El Ejecutivo Federal, es el titular de la Adminis--- tración Pública Federal, encontrando su base a nivel cons--- titucional y en leyes secundarias como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras, con el objeto -- de satisfacer las necesidades colectivas, esto es, como -- jefe de Gobierno, y como jefe de Estado, representando a -- la Nación tanto en su territorio, como en el extranjero.

QUINTA. - En el año de 1982, aparece la llamada "Renova--- ción Moral", con el propósito de crear un ambiente de cor--- dialidad, empeño y un mejor esfuerzo por parte de servidor

público para con la sociedad; asimismo, por medio del reclamo popular, se crea a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la formación de mejores medios --acordes a proporcionar un manejo eficiente y honesto de los recursos de la Nación, esto es, para que de manera ordenada y sistemática se dé una fiscalización interna de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, - todo ello, con el fin de que el servidor público actúe con transparencia y honestidad en sus funciones encomendadas.

SEXTA.- Con la política establecida en el año de 1982, se reforma el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, adicionando figuras delictivas, mismas que contemplaba la primera Ley de Responsabilidades de 1940, con el objeto de evitar los abusos de autoridades tanto judiciales como administrativas, sancionando con penas que consideramos deben aumentarse en algunos casos.

SEPTIMA.- Asimismo, se reforma el título cuarto constitucional, tratando de eliminar las palabras funcionario por la de servidor público, la de fuero por inmunidad constitucional y la de desafuero por declaración de procedencia, lo -- que estimamos, es que si el Ejecutivo Federal se preocupó -- por dar un cambio en las funciones y actividades de los servidores públicos, no bastó solo con cambiar nombres únicamente, toda vez que no es lo mismo funcionario que servidor público, ya que el funcionario realiza una actividad pública de autoridad o gestión, y el servidor aporta trabajos manuales o intelectuales al Estado.

OCTAVA.- Se reforma la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal, dando vida jurídica a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 32 bis,

para que con apego a la Ley de Responsabilidades de los -- Servidores Públicos, castigue a los Servidores Públicos, -- por delitos o faltas oficiales cometidos por los mismos, -- en el desempeño de sus funciones, aplicando sanciones un-- camente administrativas, asimismo se encarga del Registro Patrimonial de todos los Servidores Públicos, con el obje-- to de evitar el enriquecimiento ilícito.

NOVENA.- Por mandato constitucional, se le otorgan facultades al Congreso de la Unión, para que, la Cámara de Diputados, erigida como Cámara acusadora y la de Senadores como Cámara de sentencia, por medio de denuncias populares u -- oficiales, sancione a los Servidores Públicos, tanto federales como locales y estatales, a través de la Institución del Juicio Político; asimismo lleva a cabo el procedimiento para aquellos Servidores Públicos que cuentan con inmunidad constitucional, regulando ambos procedimientos tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que cuenta con graves errores, al no contemplar un procedimiento para que -- las partes aporten y desahoguen las pruebas dentro de un -- marco de legalidad.

DECIMA.- Desde la Constitución de 1917, han existido tres Leyes de Responsabilidades de los Funcionarios o Servidores Públicos, todas ellas acordes a las circunstancias por las que ha atravesado el país, tratando cada vez de mejorar el sistema para que los Servidores Públicos lleven a -- cabo un mejor desenvolvimiento, tanto profesional como --- personal dentro de su actuación gubernamental.

DECIMA PRIMERA.- Durante el desarrollo del presente trabajo, observamos que los actos que realiza la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son inconstitucionales, por lo que deberá reformarse el artículo 16 constitucional, para que, la practica de visitas de inspección --

y auditoría así como las sanciones correspondientes, se encuentran dentro de un marco de legalidad.

DECIMA SEGUNDA.- Ahora bien, si dicha Secretaría actúa como órgano independiente de la Administración Pública Federal, deberá derogarse el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Ley en comento, actuando y regulando sus funciones conforme a la Ley Federal de Responsabilidades, y estará sujeta a la vigilancia de los tres poderes de la Unión.

DECIMA TERCERA.- Se propuso reformar el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, debiendo agregar la palabra Funcionario Público así como a los Presidentes Municipales; destituir e inhabilitar al Funcionario Público de por vida, cuando la pena privativa de la libertad exceda de 5 años de prisión, toda vez, que por un lado comete un delito previsto en la legislación penal, y por el otro, viola el voto de confianza que la ha otorgado la sociedad o el funcionario o servidor público que lo nombró para desempeñar sus funciones acordes a la política del ejecutivo federal.

DECIMA CUARTA.- Por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se decidió incluir la palabra funcionario público, tanto en su título como en los artículos correspondientes; se observó que el procedimiento para llevar a cabo el juicio político, las partes presentaban alegatos en 5 ocasiones, lo que estimamos conveniente que debería de reducirse a dos, una ante la Cámara de Diputados y otra ante la de Senadores.

DECIMA QUINTA.- En el procedimiento del juicio político, la Ley Federal de Responsabilidades, no señala el tipo de pruebas que puedan o deban aportar las partes, ni mucho menos la manera en que habrán de desahogarse las mismas, por

lo que se propuso que las mismas se regularan por el Código Federal de Procedimientos Penales y Aplicación Supletoria, y no dejar así en total estado de indefensión al inculpado.

DECIMA SEXTA. - propusimos reformamar el título cuarto constitucional, debiendo incluir la locución funcionario público, ya que, si bien es cierto que todos son servidores públicos, no todos son sujetos de juicio político, ni mucho menos gozan de inmunidad constitucional, por lo que deberá nombrarse funcionarios públicos a todos aquellos que sean sujetos de juicio político y a los que gocen de inmunidad constitucional, y a los demás denominarlos servidores públicos, analizando de que sus funciones son distintas.

DECIMA SEPTIMA. - Dentro de las propuestas a las reformas constitucionales, se pensó en incluir a los Presidentes Municipales, tomando en consideración lo estipulado por el artículo 115 constitucional, al señalar que los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, en razón de lo anterior se incluye al Presidente Municipal como un funcionario público y ser sujeto a juicio político.

DECIMA OCTAVA. - Se decidió que dentro de las reformas al título cuarto constitucional, se incluyera al Presidente de la República, cuando fuere responsable por el delito de enriquecimiento inexplicable, por los sucesos que han ocurrido en el país durante las últimas décadas; asimismo se le incluyó dentro del artículo 111 constitucional al tomar en cuenta lo que señala el propio artículo 46 de nuestra Carta Magna, al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejec-

tivo y Judicial, por lo anterior se dedujo, que si los Dipu-  
tados y Senadores de la Unión, y los Ministros de la Supre-  
ma Corte, procede acusarlos penalmente en contra de ellos, -  
porque excluir al Ejecutivo Federal, si en dado caso él tam-  
bién puede ser penalmente responsable por la Comisión de un  
delito; por lo que se procuraría acabar con ello la corrup-  
ción desde sus cimientos y devolverle al pueblo el voto de  
confianza que se merece, y crear con ello un México más jus-  
to, honrado, capaz y competente ante su gente y ante las --  
demás naciones.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Giuseppe Maggiore.- Derecho Penal, Parte Especial,- Volumen III de los delitos en especial.- Ed. Temis.- Bogotá. 1972.
- 2.- M. Ortolán.- Instituciones de Justiniano.- Ed. He--- liastra, S.R.L.- Buenos Aires, Argentina.
- 3.- A. Dors, F. Hernández-Tejero, P. Fuenteseca, M. García Garrido y J. Burillo.- El Digesto.- Ed. Aranzadi. Pamplona, España. 1975.
- 4.- Fix Zamudio Héctor.- La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Serie 6, Estudios Doctrinales número 88.- Ed. Manuel Porrúa.- México.1984.
- 5.- Raúl F. Cárdenas.- Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.- Ed. Porrúa.- México. 1982.
- 6.- Enciclopedia Jurídica Omeba.- Ed. Bibliográfica Argentina S.R.L.- Buenos Aires. 1968.
- 7.- Alfredo Chaveor.- México a través de los siglos.---- Ed. Nacional.- México. 1963.
- 8.- Fray Bernardino de Sahagún.- Historis General de las cosas de la Nueva España.- Ed. Pedro Robredo.- México. 1938.
- 9.- Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho -- Administrativo.- Primer Curso.- Ed. Porrúa. México.- 1990.
- 10.- Escola Héctor Jorge.- Tratado Teórico Práctico de -- los Recursos Administrativos.- Ed. Depalma.- Buenos Aires. 1967.
- 11.- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México. 1971.

- 12.- Andrés Serra Rojas.-Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México. 1981.
- 13.- Manuel M. Diez.- Derecho Administrativo, Tomo II.--- Bibliografía Omeba Editores librereros.- Buenos Aires, Argentina. 1965.
- 14.- José Trinidad Lans Cárdenas.- La Contraloría y el -- Control Interno en México.- Fondo de Cultura Económica.- México. 1987.
- 15.- Raúl Carranca y Trujillo, Raúl Carranca y Rivas.- Código Penal Anotado.- Ed. Porrúa.- México. 1990.
- 16.- Sebastián Soler.- Derecho Penal Argentino, Tomo V.-- Ed. Tipográfica Argentina.- Buenos Aires. 1956.
- 17.- Vincenzo Manzini.- Tratado de Derecho Penal, Tomo -- VIII, Segunda Parte, de los Delitos en Especial, Volumen III, Delitos contra la Administración Pública. Ediar Soc. Anom. Editores.- Buenos Aires. 1961.
- 18.- Eugenio Cuello Calón.- Derecho Penal, Tomo II, Parte Especial, Volumen I.- Ed. Bosch Casa Editora S.A.-- Barcelona. 1975.
- 19.- Rafael Entrena Cuesta.- Curso de Derecho Administrativo, Volumen I.- Ed. Tecnos.- Madrid. 1965.
- 20.- Rafael Bielsa.- Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Tomo II.- Ed. J. Lajovane & Cía.- Buenos Aires. 1929.
- 21.- Rafael Bielsa.- La Función Pública.- Ed. Roque Depalma.- Buenos Aires. 1960.
- 22.- Ignacio Burgoa.- Derecho Constitucional Mexicano.--- Ed. Porrúa.- México. 1989.
- 23.- Sergio García Ramírez.- Derecho Procesal Penal.- Ed. Porrúa.- México. 1989.

- 24.- Guillermo Colín Sánchez.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- Ed. Porrúa.- México. 1990.
- 25.- Mariano Jiménez Huerta.- Derecho Penal Mexicano.- Ed. Porrúa.- México. 1985.
- 26.- Federico Carlos Sainz de Robles.- Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos.- Ed. Aguilar.- México. 1990.
- 27.- Joaquín Escriche.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.
- 28.- Mario Velázquez de la Cadena.- Diccionario Inglés-Español, Español-Inglés.- Wilcox & Follett Company.- Chicago, New York. 1956.
- 29.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Ed. Porrúa.- México. 1990.
- 30.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Ed. Porrúa.- México. 1990.
- 31.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Ed. Porrúa.- México. 1990.
- 32.- Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales.- Ediciones Andrade.- México. 1990.
- 33.- Código Federal de Procedimientos Penales.- Ediciones Andrade.- México. 1990.
- 34.- Informe de Labores de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1989.
- 35.- Exposición de Motivos del Título Cuarto Constitucional.- Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.
- 36.- Acuerdo del Poder Judicial Federal, H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 1989.

- 37.- Plan Nacional de Desarrollo.- Diario Oficial de la -  
Federación de 31 de mayo de 1989.
- 38.- Exposición de Motivos y Ley de Responsabilidades de  
los Funcionarios y Empleados de la Federación del --  
Distrito y Territorios Federales y de los Altos Fun-  
cionarios de los Estados.- Diario Oficial de la Fede  
ración de 21 de febrero de 1940.
- 39.- Ley de Responsabilidades de los Funcionario y Empleado  
dos de la Federación, del Distrito Federal y de los  
Altos Funcionarios de los Estados.- Diario Oficial -  
de la Federación de 4 de enero de 1980.