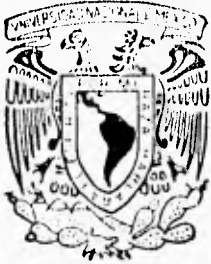


8  
209



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

**“LAS SANCIONES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS Y SU PROCEDIMIENTO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**AGUILERA CORREA ALFREDO**

ASESOR: LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A DIOS por haberme dado la vida y por enseñarme el camino correcto para llegar a la culminación de una carrera profesional, apartandome de vicios, por darme una familia como la que tengo, por todo lo que me has dado para lograr mis metas.

" G R A C I A S "

A MIS PADRES ELENA CORREA ROMERO  
Y JORGE AGUILERA MUNGUIA es di-  
fícil expresar el agradecimiento  
que siento hacia ustedes, ya que  
gracias a su apoyo incondicional  
y a la atención que siempre me  
tuvieron hoy he visto realizado  
uno de mis mas grandes sueños,  
que es haber terminado una carre  
ra profesional, porque sin uste-  
des no hubiera sido posible, por  
la educación y buenos principios  
inculcados, por el apoyo que me  
siguen brindando, con el mas  
sincero agradecimiento y respeto  
y orgulloso de que sean mis  
padres.. su hijo:

ALFREDO           AGUILERA           CORREA

" G R A C I A S "

A MIS HERMANOS PEDRO, ANTONIO,  
ROBERTO, JORGE Y CAROLINA,  
quienes siempre me han apoyado  
y dado ánimos para seguir ade-  
lante y que han sabido ser no  
solo hermanos sino consejeros  
y amigos, quienes han sabido  
hacer frente y enseñarme a ha-  
cer frente a los problemas,  
por todo esto los quiere su  
hermano ALFREDO.

"G R A C I A S "

A MI NOVIA, JULIETA ROLDAN DIAZ

Por ser una gran persona, quien hizo despertar en mi la inquietud para lograr una de mis mas grandes metas, quien me ha dado apoyo incondicional, estando a mi lado durante la realizacion del presente trabajo, por confiar en mi, por todos los momentos que hemos compartido; agradezco a Dios el haberte puesto en mi camino, nunca cambies, si que conservando tu espiritu emprendedor luchando por conseguir tus metas y por ser cada dia mejor; con Amor y respeto.

" G R A C I A S "

AL LIC. MIGUEL GONZALEZ MARTINEZ,  
un sincero agradecimiento por ser  
un gran maestro, pero sobre todo  
por ser una gran persona, porque  
sabe compartir sus conocimientos  
incondicionalmente, quien siendo  
mi asesor de tesis con el conoci-  
miento que dan los años, así como  
el estudio, me brindó su apoyo en  
todo momento durante la realiza-  
ción del presente trabajo, con  
respeto.

G R A C I A S

AL ING. JAIME BUENO HERRERA  
Por su amistad, por darme  
la oportunidad de aprender  
a valorar lo que se obtiene  
con el esfuerzo propio, por  
sus consejos para ser mejor  
cada día, por enseñarme que  
la competencia debe ser con-  
tra uno mismo y no contra  
los demás, por todo el apoyo  
y por creer en mí.

G R A C I A S

A GONZALEZ-BUENO Y ABOGADOS ASOCIADOS

Por ser una gran empresa, por la gente que posee y por brindarme la oportunidad de aprender un poco de lo que es el Derecho, por los conocimientos compartidos y porque saben ser amigos

" G R A C I A S "



A LA U.N.A.M Y EN ESPECIAL  
A LA E.N.E.P. ACATLAN, Por  
haberme habierto las puer-  
tas del conocimiento, por  
ser una gran institucion,  
porque aloja en ella a  
gente con sed de conoci-  
miento.

" G R A C I A S "

A LOS MAESTROS EN GENERAL  
Y EN ESPECIAL A MI HONORABLE  
SINODO, Por los conocimientos  
que poseen y porque saben  
transmitirlos a los alumnos,  
logrando en ellos una mejor  
comprension del tema ya que  
cuentan con la experiencia de  
la vida practica, por todo.

" G R A C I A S "

I N D I C E

Introducción.....01

**CAPITULO I. DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

a) El Servidor Publico.....04  
b) Sus Características.....09  
c) Sus Funciones.....18  
d) Dependencias.....25

**CAPITULO II. DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

a) Delito.....54  
b) Clasificación.....58  
c) Sujetos.....66  
d) Bien Jurídico Tutelado.....71

**CAPITULO III. DEL PROCEDIMIENTO DEL SERVIDOR PUBLICO.**

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....77  
b) De la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....88  
c) Del Código de Procedimientos Penales.....121  
d) De la Ley de Justicia Administrativa.....125

**CAPITULO IV. DE LAS PENAS.**

a) La Pena.....144  
b) De la Sanción.....155  
c) De la Multa.....159  
d) Comentarios.....160

CONCLUSIONES.....162  
ANEXOS.....166  
BIBLIOGRAFIA.....170

**CAPITULO IV. DE LAS PENAS.**

a) La Pena.....144  
b) De la Sanción.....155  
c) De la Multa.....159  
d) Comentarios.....160

**CONCLUSIONES.....162**

**ANEXOS.....166**

**BIBLIOGRAFIA.....170**

## INTRODUCCION

La realización del presente trabajo surge de la inquietud de analizar los procedimientos que por responsabilidad, o como debiera utilizarse mejor el término irresponsable, pueden ser sujetos los Servidores Públicos, encontrando que dentro de los procedimientos y en especial dentro del procedimiento administrativo, este no tiene una terminología propia y mas aun no tiene un procedimiento o regulación específicos para la aplicación de sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión por su conducta incurren en responsabilidad.

El Servicio Publico surge de una necesidad colectiva la cual debe de ser satisfecha en forma regular y continua, proveniente de la actividad del Estado directamente o a través de sus órganos u organismos descentralizados teniendo con ello que es indispensable que es necesaria la intervención del Estado para que pueda darse el supuesto del servicio publico, ya que la actividad entre particulares no configura un servicio publico aunque satisfaga una necesidad colectiva, esto en razón de que así se establece como un principio constitucional.

Toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, tiene el carácter de Servidor Público, los cuales por determinados actos u omisiones dentro del desempeño de sus funciones pueden incurrir en responsabilidad, la cual puede ser de carácter político, penal o administrativo y en los últimos años se habla de que pueden incurrir en responsabilidad fiscal.

Por Responsabilidad Política los servidores Públicos serán sujetos a juicio político el cual tiene su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Constituciones de los Estados de la Federación, así como las sanciones que se les aplican por esta responsabilidad.

En la responsabilidad penal, antes de iniciar el procedimiento correspondiente, primero se declara si procede o no dicho procedimiento en contra del servidor público que con motivo de su conducta incurra en un delito, esta determinación se obtendrá a través del juicio de procedencia que establece la Ley.

El procedimiento por responsabilidad administrativa es el más deficiente, refiriéndonos al Estado de México; ya que desde antes de las reformas del 11 de septiembre de 1990 a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y aun después de estas no encontramos un

procedimiento idóneo para la aplicación de sanciones de los Servidores Públicos por esta responsabilidad, o como debiera utilizarse el termino irresponsabilidad, ademas de que se usa una terminología propia de otras materias, términos tales como abogado patrono, defensor, inculpado, quejoso, presunto responsable, elemento, anunciadas las pruebas; lo cual nos lleva al estudio del problema para proponer un procedimiento idóneo, ya que solo se trata por la materia administrativa, de un procedimiento disciplinario.

# "LAS SANCIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU PROCEDIMIENTO"

## CAPITULO I

### DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### a) EL SERVIDOR PUBLICO

Para tener una mejor comprensión de que es un servidor publico, trataremos brevemente que es un Servicio Publico; al respecto el autor Burgoa nos dice "Son dos elementos a saber que integran al servicio publico:

a) La existencia de una necesidad colectiva.

b) Que esta necesidad se satisfaga de manera continua y regular, por la actividad del Estado, bien sea que este la desempeñe directamente por conducto de sus órganos o bien indirectamente a través de establecimientos públicos creados por el (organismos descentralizados o de concesionarios particulares). De ellos infiere que para estimar o considerar a una actividad como servicio publico se requiere que su desempeño se impute legalmente al Estado, es decir que este realice, directa o indirectamente las prestaciones en que dicha actividad se traduzca.



Cuando el desempeño de una actividad no corresponda normalmente al Estado sino que sea susceptible de desplegarse por los particulares tal actividad no configura un servicio publico propiamente dicho aunque tienda a satisfacer necesidades colectivas, existe un principio de derecho erigido a la categoría Constitucional que enseña que los órganos estatales solo pueden hacer lo que la Ley les autorice". (1)

Por otra parte el autor Gabino Fraga, nos dice que: "para Duguit servicio publico se define como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental". Finalmente nos dice el autor que para Bonnard, "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado". (2)

(1) BURGOA, Ignacio. Diccionario del Derecho Constitucional. Ob.cit. pag. 402.

(2) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimo Tercera Edición. México 1984. pags. 21 y 22.

Actualmente la Constitución Federal en el capitulo denominado "De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos", "en el articulo 108 se refiere a los servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, al presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración publica federal o en el distrito federal". (3)

En un régimen democrático los tribunales de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enumeradas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como "Servidores Públicos".

La conducta del servidor publico debe enfocarse hacia el servicio publico en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la Ley, en otras palabras ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal, es decir anteponiendo sus intereses particulares al interés publico, social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano estatal que representa o encarna. Por ende el funcionario publico, cualquiera que sea su categoría y la indole de sus atribuciones debe considerarse como

---

(3) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ob. cit. pags. 97 y 98.

un servidor publico, o como dijera Morelos como "un siervo de la nación".

En resumen podemos decir que el servidor publico se puede definir como el representante fisico de los órganos del Estado que exteriorizan la voluntad de este.

Para Islas Magallanes Olga el funcionario publico es "aquella persona que realiza una actividad publica, pero con la calidad de representante y órgano de la voluntad del Estado".(4)

Eugenio Cuello Calon lo define diciendo "se considera funcionario publico al que por disposición inmediata de la Ley, o por elección o nombramiento de autoridad competente, participe del ejercicio de funciones publicas". (5)

Guisepe Maggiore define al funcionario publico como "el que ejerce una función publica, o con mas prevision, la persona fisica de algún modo llamada a querer y obrar en interés del Estado o de una Administración Publica". (6)

El Código Penal vigente en su articulo 212, define al Servidor Publico como "toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración publica federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación

estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales".

El artículo 212 también nos dice que son considerados como servidores públicos los gobernadores de los estados, los diputados, las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales de justicia locales....

Los funcionarios públicos, como simples particulares, pueden ser sujetos activos de gran número de infracciones contenidas en nuestro ordenamiento penal y en su calidad de funcionario solo constituiría una agravante si en la ejecución del hecho punible se prevaleciera de su carácter público.

Cabe hacer mención que los servidores públicos no son solo aquellas personas que desempeñan puestos de dirección dentro de una dependencia, sino que servidores públicos son todas aquellas personas que por su trabajo tienen trato directo con el

(4) Delito de revelación de secretos. México, 1962. Talleres Gráficos de la Nación, pag. 94.

(5) Derecho Penal. Bosch, casa editorial, S.A. Barcelona, 1975. Tomo II (parte especial) vol. I pag. 937. 8a edición.

(6) Derecho Penal. (parte especial) vol. III, de los delitos en particular. edit. Temis, Bogotá, 1972. pag. 137. 8a. edición.

publico o dicho de otra manera con las personas que requieren de un servicio publico; por ejemplo dentro de una oficina de transito tenemos personal, entre otros, cajeras, archivistas, etc. quienes no tienen un puesto de dirección, más sin en cambio también son considerados como Servidores Públicos, ya que como lo dice el propio concepto brindan un servicio de carácter publico al gobernado.

#### **b) SUS CARACTERISTICAS.**

Antes de entrar a las características del tema que nos ocupa, tenemos que al hablar de servidor publico, estamos hablando de personas, por lo tanto tenemos que conocer primeramente cuales son los atributos de las personas y cuales son sus características y de acuerdo al concepto que ya tenemos de lo que es el servidor publico, entonces hablaremos de las características de los servidores públicos.

Por lo tanto tenemos que la palabra persona viene del latín sano, as, are y del prefijo per: sonar fuertemente. En el teatro antiguo se llamo persona a la mascara que los actores empleaban para representar sus papeles; y, según era la mascara cómica o trágica, así era el personaje representado. Del teatro paso a la vida corriente el decir que una

persona que era trágica, cómica, triste; en donde la palabra persona significo el ser humano representando su papel vivido en la comunidad social.

En el Derecho Romano, cuando la humanidad estaba dividida en libres y esclavos, antes que la personalidad se encontraba el "status", ya que el hombre tenia determinada su cualidad de persona o de cosa, de ciudadano o de extranjero frente al Derecho privado, según el estatus a que perteneciera. Habían tres estados: status libertis, status civitatis y status familiae.

Los dos primeros determinaban las condiciones de la capacidad jurídica, dando lugar a la distinción entre las personas sui iuris y alieni iuris, según tenían plena capacidad o no. Desaparecida la esclavitud en los tiempos modernos, así como la consideración menguada en que se tenia al extranjero, todo hombre es igual ante el Derecho civil.

Al respecto el articulo 12 de Código Civil vigente nos dice que.- Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio y jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando estas prevean la aplicación

de un derecho extranjero y salvo, además, lo previsto en los tratados y convenciones de que México sea parte.

Este artículo es aplicable a todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, incluyendo desde luego a las leyes que se refieren al Estado y capacidad de las personas.

En la doctrina moderna el hombre no puede ser esclavo ni cosa objeto de traslación contractual: es libre. De ahí se deduce que solamente la persona humana sea sujeto de relación jurídica: ya sea el individuo, sea un conjunto de individuos constituidos en colectividad o corporación. Ahora bien, como la persona puede ostentar esas dos formas de manifestación subjetiva del Derecho, se comprende que la persona individual aparezca como opuesta a la constituida por un grupo de individuos. Esto no quiere decir que la primera sea física y la segunda no lo sea, ya que ambas tienen como soporte de su existencia al cuerpo humano. Lo que sí cabe decir es que aquella tiene su individualidad por razón misma de su naturaleza, mientras que la segunda no. La persona colectiva, adquiere su razón de existencia por conocimiento del Derecho; mientras que la persona física, el hombre como sujeto de derecho, es de creación natural.

Luego entonces las personas físicas o seres humanos tienen los siguientes atributos: Capacidad, estado civil, patrimonio, nombre, domicilio y nacionalidad. Los citados atributos son constantes y necesarios en toda persona física.

La ley impone y reglamenta todas y cada una de las características mencionadas, sin que quede exclusivamente al poder de la voluntad del sujeto crearlas o extinguirlas. Para algunos atributos, como son el patrimonio, el domicilio y la nacionalidad, se reconocen ciertos efectos a la voluntad, en cuanto que el ordenamiento jurídico permite que el patrimonio pueda ser transmitido o modificado mediante acto jurídico. El contrato solo puede operar una modificación o transmisión de determinados elementos del patrimonio, pero no admite, en nuestro sistema, que la totalidad del patrimonio como universalidad jurídica pueda transmitirse durante la vida del titular. En cambio, por el testamento si se opera la transferencia total a los herederos. Solo se exceptúan aquellos derechos y obligaciones que se extinguen con la muerte.

Para el domicilio cabe señalar que tenga el carácter de convencional y así lo reconoce, el artículo 34 del Código Civil al decretar: "Se tiene derecho a designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones". En cambio para ciertas personas se impone un



obligaciones". En cambio para ciertas personas se impone un domicilio legal, como acontece respecto de la mujer casada, de los menores incapacitados, de los militares en servicio activo, así como también de los empleados públicos y de los sentenciados a sufrir una pena privativa de libertad por mas de 6 meses (art. 32 Código Civil). También la ley regula el domicilio ordinario y que el artículo 29 del mismo ordenamiento define como el lugar donde reside una persona física con el propósito de establecerse en el, o bien, a la falta del mismo, el lugar en que tenga el principal asiento de sus negocios.

Por lo que hace a la nacionalidad, esta es impuesta cuando se trata de la nacionalidad de origen; pero la que se obtiene por naturalización supone, generalmente, la aceptación o solicitud del interesado, es decir, una manifestación expresa o tacita de su voluntad. Solo en la naturalización privilegiada se impone esta por ciertos hechos o situaciones independientes de la voluntad del interesado. Tal ocurre en el caso de los hijos menores que adquieren la nacionalidad que por naturalización hubiere obtenido el padre.

En los demás atributos de la persona, consistentes en la capacidad, estado civil y nombre, la voluntad puede en ciertos casos crearlos, modificarlos o extinguirlos, como ocurre en los casos de matrimonio, divorcio y adopción, en los que

pueden alcanzar dichas consecuencias jurídicas respectivamente, o en la atribución de todos los efectos de la filiación legítima, mediante el acto jurídico de la adopción.

La capacidad de goce y de ejercicio no dependen de la voluntad de la persona, sino que son atributos impuestos por la ley. En la emancipación del menor, si depende de un acto voluntario, como el matrimonio, el obtener anticipadamente la capacidad de ejercicio. También, cuando los que ejerzan la patria potestad conceden al mayor de dieciocho años dicha emancipación, se puede comprobar la influencia de la voluntad en ese atributo de la persona.

El estado civil se deriva del parentesco, del matrimonio o del concubinato, puede sufrir modificaciones por acto jurídico, o bien, construirse como ocurre en los casos de matrimonio o divorcio voluntario. Solo el parentesco consanguíneo no depende, en cuanto a su constitución, de un acto jurídico, pero el reconocimiento de hijo puede atribuir dicho parentesco sin que en verdad exista. La adopción constituye una forma de parentesco civil que si se determina exclusivamente por la voluntad de las partes que intervienen en la afinidad, si bien es cierto que la ley lo crea, tiene como base el matrimonio y, por lo tanto un acto voluntario.

Por lo que se refiere al nombre de las personas, este es atribuido independientemente de la voluntad del sujeto, pero la ley faculta al Oficial del Registro Civil para dar un nombre a los hijos de padres desconocidos. Dice el párrafo final del artículo 58 del Código Civil: "Si este se presenta como hijo de padres desconocidos, el Oficial del Registro Civil le pondrá un nombre y apellido, haciendose constar esta circunstancia en el cata. Cuando el nacido fuera presentado como hijo de matrimonio se asentaran los nombres, domicilio y nacionalidad de los padres, los nombres y domicilios de los abuelos y los de las personas que hubieran hecho la presentación". De acuerdo con el artículo 58, el acta de nacimiento debe contener el nombre y apellido que se pongan al presentado, sin que por ningún motivo se puedan omitir. Ahora bien tratándose de hijos legítimos, como adquieren la condición jurídica de legítimos por virtud del subsecuente matrimonio de sus padres, según los términos del artículo 354 del Código Civil, procede concluir que deberán llevar apellido de aquellos y si antes de la legitimación tenían otro en su acta de nacimiento, deberá hacerse el cambio. Para ese efecto el artículo 355 previene que para que el hijo goce del derecho de legítimo, es necesario que los padres lo reconozcan expresamente antes de la celebración del matrimonio, en el acto mismo de celebrado o con posterioridad a el haciendo en todo caso el

reconocimiento ambos padres, junta o separadamente,

Cabe hacer mención que el atributo mas importante de las personas. Todo sujeto de derecho, por serlo, debe tener capacidad jurídica; esta puede ser total o parcial. Es la capacidad de goce el atributo esencial e imprescindible de toda persona, ya que la capacidad de ejercicio que se refiere a las personas físicas, puede faltar en ellas y, sin embargo, existir la personalidad.

La capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos o para ser sujeto de obligaciones. Todo sujeto debe tenerla. Si se suprime, desaparece la personalidad por cuanto que impide al ente la personalidad jurídica de actuar.

Ahora bien después de tener cuales son los atributos de las personas, encontramos que para dar las características del servidor publico, antes debemos conocer lo que conforme al diccionario de la lengua española significa la palabra característica, teniendo que es una "cualidad", por lo tanto las características o cualidades de las personas son la honradez, la honestidad, la lealtad, el ser justo, su forma de ser, etc.

Ahora bien aparte de las características que como persona debe tener un servidor publico, también debe tener

como características las siguientes: debe ser atento, servicial, educado, disponible, imparcial, entre otras, pero cuando una persona acude a las instituciones publicas, tales como la Secretaria de Hacienda, La receptoría de rentas, a las oficinas de transito, por mencionar algunas; para solicitar algún servicio o incluso para cumplir con sus obligaciones fiscales (pago de contribuciones) dicha persona es recibida con malos tratos, mala atención o en ocasiones se niegan a dar información, comportandose de una forma despota, desde los altos funcionarios, quienes no reciben a ninguna persona a sabiendas que su obligación es atender a todas las personas sin distinguirlas por su capacidad económica como lo hacen muchos funcionarios; hasta el personal mas bajo como son el personal de las cajas o el personal que ponen en los módulos de información, que solo ocasionan un gasto innecesario para el Estado, es decir el gasto publico, toda vez que dicho personal o bien no se encuentra en su lugar de trabajo o cuando alguna persona realiza una consulta, resulta que estas personas no tienen ni siquiera nociones para lo cual fueron contratados. lo cual resulta de una mayor observancia de la ley y mas que una observancia una exacta aplicación de nuestro derecho.

Por ultimo cabe hacer mención que las características de los servidores públicos van a depender del puesto o cargo que tenga cada individuo, ademas también considero

que va de acuerdo con la institución publica de que se trate, ya que también no son iguales todos los funcionarios de las diferentes instituciones publicas, por las razones antes mencionadas.

### c) SUB FUNCIONES

La función publica es una característica de cualquier Estado, independientemente del sistema político que adopte, es decir, así como en los Estados de sistema capitalista (Estados Unidos, Canadá) existe una administración Publica lo mismo sucede en los Estados de sistema Socialista (U.R.S.S., Yugoslavia, etc.).

Es una realidad innegable que el Estado encuentra su fin y el fin de los individuos por medio de su función publica; pues, la vida en sociedad necesita de la realización de funciones administrativas, pues en caso de que desaparezcán significaría la destrucción del propio Estado y por consiguiente el fin de la realización material del mismo que es el Servicio Publico, y por ende del individuo; el Estado realiza tres funciones Publicas y, son las siguientes:

1.- La función legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal, se manifiesta en el acto regla.

2.-La función administrativa que es la función por la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos o particulares, se manifiesta en el acto administrativo.

3.-La función judicial, no siempre la realizan los Tribunales. Por ejemplo: los cónsules; según algunas legislaciones, el capitán del puerto, y si ha de seguirse la opinión de Carnelutti, el Director del Registro Civil cuando cancela una inscripción y el oficial del estado civil cuando divorcia a los cónyuges.

Carnelutti incluye en la función prejudicial la de los conciliadores.

Las leyes, a la par que la administración de justicia y en general todas las instituciones jurídicas, realizan en la vida social una función conservadora. Representan la fuerza de la inercia que hace contrapeso al dinamismo inestable y siempre inquieto de todos los fenómenos colectivos. Gracias al derecho, el equilibrio social puede sostenerse, pues aquel obra como un freno

necesario. Esta verdad se hace patente en los movimientos revolucionarios convulsivos que arrollan a las instituciones jurídicas y no les permiten alcanzar su fin específico. Por esto, nada más absurdo que convertir a los tribunales en órganos de revolución permanente, lo que implica, desconocer la función propia que no es otra que la de equilibrar, frenar, las fuerzas que luchan en el seno de cada nación.

Su naturaleza jurídica. Consiste en el poder-deber de realizar los actos necesarios para la justa composición de los litigios o lo que es igual para impartir cumplida justicia.

**4.- La función jurisdiccional, por la cual el Estado declara el derecho, se manifiesta claramente en la sentencia.**

Para tener una mayor comprensión de las funciones es de señalar lo que el autor Alfredo Rocco quien sostiene que la función jurisdiccional se distingue de la administrativa, por los siguientes conceptos: "El Estado que para la consecución de sus fines, tiene sobre todos los miembros de la colectividad "un poder supremo", un señorío, al que corresponde en los particulares un estado de subordinación o vasallaje, que en otros tiempos era una relación de Mero Hecho, se han transformado



en el Estado moderno en una relación jurídica, en cuanto al Estado, al regular con normas generales su conducta frente a los particulares, ha sometido a limitaciones el ejercicio de dicho poder". En seguida dice que fuera de las limitaciones impuestas al poder del Estado por las normas que determinan los derechos subjetivos de los particulares, frente a aquel, la acción del Estado es perfectamente libre y recobra su derecho de soberanía con la consiguiente potestad de señorío sobre la persona de los súbditos que lleva consigo "LA ACTIVIDAD QUE EL ESTADO DESPLIEGA PARA LA CONSECUION DE SUS FINES SIRVIENDOSE DE LOS PODERES INHERENTES A SU SOBERANIA EN EL CAMPO QUE LE HA DEJADO LIBRE EL DERECHO OBJETIVO, es la actividad administrativa.

Por lo tanto, la distinción entre actividad administrativa y judicial, esta en esto, en que mientras en la primera el Estado persigue directamente la satisfacción de sus intereses, en cuanto puede ser directamente obtenida, en la segunda interviene el Estado para satisfacer intereses ajenos, o también suyos, que han quedado incumplidos y no pueden ser directamente alcanzados". Con esta ultima frase, se refiere a los casos en que el estado no puede hacerse justicia por si mismo, y necesita de la intervención del órgano jurisdiccional para lograrla.

De ese concepto general, derivan las siguientes consecuencias: a) En la función jurisdiccional, el Estado persigue un fin indirecto o secundario, el de procurar la satisfacción de los intereses individuales o colectivos; en la administrativa un fin que le es propio; b) La actividad jurisdiccional tiene como fin remover los obstáculos que existen para la satisfacción de dichos intereses. No satisface directamente intereses concretos, pero tan solo indirectamente. En cambio en la administrativa provee directamente a sus intereses, y en ningún caso trata de hacer cesar la incertidumbre o la inobservancia de la norma. "No puede haber incertidumbre acerca de la tutela perteneciente a los intereses del Estado, porque la administración, consistiendo precisamente en el desarrollo de la actividad libre del Estado, presupone ya que tal inseguridad no existe (esto es dudoso porque a menudo se presentan incertidumbres sobre la existencia, contenido o interpretación de las leyes administrativas);

c) La actividad jurisdiccional tiene por objeto relaciones entre particulares, o cuando tiene por objeto relaciones entre particulares y el Estado, se encuentra siempre frente a los intereses particulares, los cuales se presentan como INTERESES TUTELADOS frente al Estado, o sea como derecho subjetivo que el Estado esta obligado a respetar. En cambio, en la actividad

administrativa, el Estado puede ciertamente encontrarse frente a los intereses de los particulares, pero estos no se prestan nunca como INTERESES TUTELADOS, esto es, como derechos subjetivos que el Estado debe respetar...". Lo cual sucede porque el derecho administrativo es cierto a priori...

El órgano jurisdiccional no solo tiene el poder de interpretar y aplicar la ley, sino también de integrarla, acudiendo para ello a las diversas fuentes de Derecho y de modo especial al argumento de analogía.

Por otro lado pensamos que, los conceptos de función pública y servicio público no deben confundirse aunque existe una relación estrecha entre ambas, la función pública es la actividad abstracta y el servicio público es la actividad concreta, lo anterior se confirma con las siguientes palabras del Dr. Andrés Serra Rojas:

"Las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público. Díez afirma que la función es un concepto constitucional mientras que el servicio público actualiza la función". (7)

(7) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A., 8a Edición. México D.F., 1977. pag. 102

El autor en consulta, agrega:

"En resumen, podemos decir que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública. La actividad administrativa comprende, además el ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma y de ninguna otra actividad. (8)

Nosotros estamos de acuerdo con la teoría del Doctor Serra Rojas, para quien no todo lo que realiza el Estado es servicio público, pero si todo servicio público tiene como origen una función pública; en otras palabras, la función pública es la cúspide de una pirámide, mientras que el servicio público es la actividad concreta que le da forma a la pirámide funcional del Estado.

---

(8) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. Porrúa, S.A., 8a Edición. México D.F., 1977. pag. 102

d) DEPENDENCIAS

Al hablar de dependencias tenemos primeramente que referirnos a las Secretarías de Estado, ya que ellas emanan todas las dependencias, tanto estatales como municipales y hablando del Distrito Federal, tenemos dependencias delegacionales.

Luego entonces tenemos que las Secretarías de Estado son actualmente 18 y la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, siendo las siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobernación,
- 2.- Relaciones Exteriores,
- 3.- Defensa Nacional,
- 4.- Marina,
- 5.- Hacienda y Crédito Público,
- 6.- Desarrollo Social,
- 7.- Medio Ambiente,
- 8.- Recursos Naturales y Pesca,
- 9.- Energía,
- 10.- Comercio y Fomento Industrial,
- 11.- Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,
- 12.- Comunicaciones y Transportes,
- 13.- Contraloría y Desarrollo Administrativo,

- 14.- Educación Publica,
- 15.- Salud,
- 16.- Trabajo y Previsión Social,
- 17.- Reforma Agraria,
- 18.- Turismo; y
- 19.- La Jefatura del Departamento del Distrito Federal, la cual cuenta con 16 delegaciones.

En relación a las Secretarías de Estado, existen conflictos que se originan por incumplimiento de las obligaciones dentro de las funciones que tienen los servidores públicos, por lo que de manera general podemos decir que lo que da origen a estos conflictos son los abusos que se cometen en contra de los ciudadanos, teniendo entre los mas comunes que se dan, abusos de autoridad, intimidaciones, omisiones que ocasionan un daño al ciudadano o bien económicamente o incluso físicamente:

Por lo que hace a la Secretaría de Gobernación, esta al no cumplir con el despacho que le corresponde conforme a la fracción IV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, da origen a las irregularidades mencionadas en el párrafo anterior, las cuales como ya dijimos lesionan los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien ya que hemos abarcado los principales conflictos que se suscitan dentro de cada una de las Secretarías de Estado por el incumplimiento de las obligaciones que tienen los servidores públicos, hablaremos ahora de los problemas que surgen dentro de algunos órganos tales como la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y de manera especial tomaremos lo referente a la Dirección General de Seguridad Pública.

En cuanto a la Procuraduría General de Justicia, podemos decir que los principales conflictos que se suscitan son los abusos que cometen los agentes del ministerio público, así como los agentes de la Policía Judicial; en contra de los ciudadanos que por su falta de conocimiento en la materia, son objeto de estos abusos, tales como la imputación de hechos notoriamente falsos, intimidación para que no declaren sobre determinados hechos que sean imputables a otra persona, esta última ofrece al ministerio público una determinada cantidad de dinero para que lo deslinde de la responsabilidad contraída por cometer algún hecho ilícito, que pueda constituir la comisión de un delito, situación que hace que no exista una verdadera importación de justicia y por lo tanto al darse este supuesto los ciudadanos acuden con autoridades superiores y poner en conocimiento los abusos de que fueron objeto, para que después de

analizar el caso le sea aplicada o no una sanción al servidor publico que cometa el abuso.

Por lo que respecta al Tribunal Superior de Justicia, los abusos que se cometen en contra de los ciudadanos, son violaciones en los procedimientos, por aplicación inexacta de la ley y por falta de conocimiento del Juzgador, teniendo como consecuencia resoluciones que afectan al ciudadano, principalmente lo afectan ante la sociedad en la que se desenvuelve ya que es visto por la gente como un verdadero delincuente (hablando de cuestiones penales), pero esta afectación en ocasiones se mas drástica ya que se ve afectada también la libertad personal del individuo.

Por último abarcaremos los principales conflictos que se suscitan dentro de la Secretaria de Seguridad Publica son los ocasionados por los abusos que cometen los policías de transito ya que inventan una serie de infracciones en contra de los conductores de vehículos, solo con el fin de que estos por el desconocimiento de la ley, les ofrezcan determinada cantidad de dinero para que anulen la supuesta infracción.

Las molestias que ocasionan los servidores públicos que no cumplen con sus funciones, así como en los casos de negligencia, abusos, entre otras; la Comisión de Derechos



Humanos al tener conocimiento de estos hechos interviene, de la siguiente forma:

Antes de señalar cual es su intervención podremos decir que la Comisión de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la federación, como las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de

los Derechos Humanos de la Entidad de que se trate salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación. Artículo 60. Las funciones de las visitadurías generales.

Los procedimientos que se sigan en la Comisión deberán ser sencillos y breves, y estarán sujetos solo a las formalidades que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurara, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

El personal de la Comisión Nacional deberá manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia. (9)

-----  
(9) Comisión Nacional de Derechos Humanos. Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Talleres Promotora gráfica, S.A., 1993. pags. 17 y 18.

Teóricamente, a mayor reconocimiento de los Derechos Humanos en el ámbito legislativo, menor será el alcance del poder punitivo, por razón de una mayor autolimitación, y a menor respeto de los derechos humanos, corresponderá un mayor abuso de poder.

En la práctica las cosas suelen variar, pues no obstante el reconocimiento de los derechos del hombre, a la hora de la apelación concreta de la Ley, o sea, a la hora de los hechos, estos derechos no son respetados. La legislación penal mexicana en torno a esto de la exigencia universal se encuentra distante de satisfacerla, ya que con frecuencia se aparta de esa e incluso se contradice en aspectos fundamentales.

A continuación daremos como ejemplo una de las quejas que se presentan ante la Comisión de Derechos Humanos y la recomendación que hace dicha institución para la solución a dicha queja:

"Caso concreto Señora **GLORIA TORRES JIMENEZ** en representación de **ANA TORRES JIMENEZ**.

**Exp. No. CODHEM/322/95-3"**.

**Toluca, México, a 30 de Noviembre de 1995.**

Recomendación sobre el caso de la  
señora Gloria Torres Jiménez en  
representación de Ana Torres Jiménez.

Ing. Jesús Bocanegra Cruz  
Presidente Municipal de Chapultepec,  
México.

Distinguido señor Presidente:

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, con fundamento en los artículos 102 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 4, 5 fracciones I, II y III, 28 fracción VIII, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Comisión, ha examinado diversos elementos relacionados con la queja interpuesta por la señora Gloria Torres Jiménez en representación de Ana Torres Jiménez, atendiendo a los siguientes:

H E C H O S :

1.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, recibió en fecha 6 de febrero de 1995, un escrito de

queja de la señora Gloria Torres Jiménez en representación de Ana Torres Jiménez, mediante el cual refirió violación a derechos humanos atribuibles a servidores públicos del H. Ayuntamiento de Chapultepec, México, que usted preside.

2.- La quejosa manifestó en su escrito, que el día 2 de febrero de 1995, su hermana de nombre Ana Torres Jiménez, tuvo una discusión con dos personas; Adela Rodríguez Irazaba y su hijo de nombre Juan Carlos Velázquez Rodríguez, en la entrada de la Escuela Primaria "Benito Juárez" de esa cabecera municipal; el joven saco una pistola, amenazando verbalmente a la señora Ana Torres.

Posteriormente la señora Ana acompañada de una de sus hermanas acudieron a la Presidencia Municipal de Chapultepec, México, en donde fueron atendidas por el Oficial Conciliador y Calificador del Municipio, quien les indico que regresaran al día siguiente.

Agrego la quejosa que el día 3 de febrero de 1995, al acudir a la cita señalada ante el referido servidor publico, este le hizo saber a la señora Ana Torres que tendría que ofrecer una disculpa al hijo de la señora Rodríguez, razón por la cual la señora Ana Torres Jiménez, contesto que no era posible toda vez que el joven la había agredido.

Ante su negativa el Oficial Conciliador y Calificador; le manifestó que si no le ofrecía una disculpa tenía que pagar una multa de N\$600.00 (Seiscientos nuevos pesos 00/100 M.N.), la cual se redujo a N\$200.00 (Doscientos nuevos pesos 00/100 M.N.), y finalmente a N\$50.00 (Cincuenta nuevos pesos 00/100 M.N.), en virtud de que la quejosa motivada por su inconformidad, solicito la intervención del C. Presidente Municipal, quien le acepto que el pago se hiciera al día siguiente.

Es pertinente aclarar que el Oficial Conciliador y Calificador; ordeno al señor Carlos López, comandante de la Policía Municipal, que no dejara salir a la ahora quejosa, hasta en tanto no pagara la multa.

El recibo que expidió la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Chapultepec, México, se extendió por concepto de *"Multa impuesta por el Oficial Conciliador"*.

Al escrito de queja, se anexo copia simple del Acta de Mutuo Respeto, suscrito por el Oficial Conciliador y Procurador del Municipio de Chapultepec (Sic), y del Recibo expedido por la Tesorería del Ayuntamiento, ambas con fecha 4 de febrero de 1995.

3.- El 6 de febrero de 1995, esta Comisión radico la queja de referencia, asignandole el numero de expediente CODHEM/322/95-3, determinando su competencia para conocer de los hechos que la motivaron.

4.- El 6 de febrero de 1995, a través de los oficios 703/95-3 y 704/95-3, este Organismo comunico a la señora Gloria Torres Jiménez, la recepción y admisión de su escrito de queja.

5.- El 6 de febrero de 1995, mediante el oficio 709/95-3, esta Comisión de Derechos Humanos, solicito a usted un informe detallado de los hechos que constituyeron la queja.

6.- El 16 de febrero de 1995, se recibió en este Organismo, fotocopia del oficio sin numero, suscrito por el Oficial Conciliador y Calificador 01 de Chapultepec, México, C. David Madrigal Meza, acompañado de fotocopias del Acta de Mutuo Respeto, suscrita por el referido servidor publico, y del Recibo de la Tesorería del H. Ayuntamiento de Chapultepec, México, ambos de fecha 4 de febrero de 1995. En el Acta de Mutuo Respeto, se hizo constar que "Momentos antes de la hora indicada -11:00- se

presentaron en las oficinas que ocupa el oficial conciliador y calificador, quienes dijeron llamarse C. Ana Torres Jiménez de 30 años de edad, con domicilio en la calle Morelos #23, con ocupación al hogar -no tiene ingresos propios-, con grado de estudio hasta carrera técnica, sin vicios, y Adela Rodríguez Irazaba, de 37 años de edad, con domicilio en la col. Pino Suárez S/N con ocupación de ama de casa, sin vicios. Y en relación a su comparecencia es con el objeto para que a partir de la presente fecha se prometan ambas comparecientes en guardarse mutuo respeto esto es en relación al pequeño altercado por disgusto que tuviera la Sra. Ana Torres Jiménez, con la Sra. Adela Rodríguez Irazaba e hijo Juan Carlos Velázquez Rodríguez, y que una vez que se ha platicado con el Oficial Conciliador ambas partes se comprometen bajo protesta de decir verdad a guardarse mutuo respeto y a platicar con sus familiares a efecto de que estos no reincidan en la misma acción, y que si alguna de las partes hiciera caso omiso de la presente Acta, se turnara al Distrito Judicial de Tenango del Valle, con el objeto de perseguir delito o delitos según correspondan y que es todo lo que tienen que manifestar por lo que leída la presente la ratifican en todas y cada una de sus partes firmando al calce para debida constancia".

7.- El 17 de febrero de 1995, a través del oficio 1193/95-3, esta Comisión de Derechos Humanos, hizo del



conocimiento de la señora Gloria Torres Jiménez, lo informado por la autoridad presuntamente responsable, otorgándole un término de diez días para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

8.- El 10 de marzo de 1995, se recibió en este Organismo protector de derechos humanos un escrito de la quejosa, por medio del cual se dio contestación a la vista del día 17 de febrero de 1995, en el cual abundo respecto de los hechos, ocurridos los días 2, 3 y 4 de febrero del presente año.

9.- El 15 de marzo de 1995, por medio del oficio 1852/95-3, esta Comisión comunico a usted, que el motivo de la queja podía ser solucionado a través del procedimiento de conciliación, consistiendo en lo siguiente: "Que en sesión solemne de Cabildo, y por escrito, se exhorte al C. David Madrigal Meza, Oficial Conciliador y Calificador de ese H. Ayuntamiento, para que se abstenga de imponer multas de forma indiscriminada, es decir, sin analizar suficiente y correctamente el problema o problemas que la sociedad le pudiera plantear; y en caso de que haya la determinación de imponerla, precise la disposición violada por el infractor y previa calificación cuantifique y asiente en el acta de calificación o conciliación, la sanción que conforme a derecho proceda. Consecuentemente procédase a la devolución de la cantidad que por concepto de multa pago la quejosa, por haber sido impuesta

Ese H. Ayuntamiento, no dio respuesta al oficio de propuesta de conciliación, que este Organismo le hizo, razón por la cual se determino continuar con el tramite respectivo.

10.- El 15 de marzo de 1995, a través del oficio 1863/95-3, este Organismo hizo del conocimiento de la señora Gloria Torres Jiménez, que el motivo de su queja podia ser solucionado a través del procedimiento de conciliación, en los términos especificados en el punto anterior. Propuesta que fue aceptada por la quejosa.

11.- El 15 de marzo se elaboro Acta Circunstanciada, haciendo constar la comunicación telefónica que personal adscrito a la Tercera Visitaduría General de esta Comisión, sostuvo con el señor Juan Hernández Mercado, esposo de la señora Gloria Torres Jiménez, solicitandole que informara a la señora Torres Jiménez que se presentara en esa institución, a fin de darle a conocer la propuesta de solución de la queja, a través del procedimiento de conciliación. En fecha 17 de marzo del presente año, se asentó constancia de que la señora Gloria Torres Jiménez, se presento en las oficinas que ocupa esta Comisión de Derechos Humanos.

12.- El 8 de noviembre de 1995, por medio del oficio 8733/95-1, esta Comisión protectora de derechos humanos,

comunico a usted, que había transcurrido en exceso el término señalado para la conciliación, por tal motivo, se daba por concluido dicho procedimiento, consecuentemente se solicito que esta autoridad manifestara lo que a su derecho conviniera. Sin que se recibiera en este Organismo, contestación alguna por parte del Ayuntamiento que usted Preside.

## II. EVIDENCIAS

En este caso constituyen:

1.- Escrito de queja presentado en esta Comisión de Derechos Humanos el 6 de febrero de 1995, por la señora Gloria Torres Jiménez en representación de su hermana Ana Torres Jiménez, por presunta violación a derechos humanos atribuible a personal de la Presidencia Municipal de Chapultepec, México.

2.- Oficios 703/95-3 y 704/95-3 fechados el 6 de febrero de 1995, por medio de los cuales este Organismo comunico a la señora Gloria Torres Jiménez, la recepción y admisión de su escrito de inconformidad bajo el expediente CODHEM/322/95-3.

3.- Oficio 709/95-3 del 6 de febrero de 1995, a través del cual esta Comisión, solicito a usted, el informe

respectivo de los derechos que dieron motivo a la presente queja. Así como el diverso sin número, recibido en este Organismo el día 16 de febrero de 1995, suscrito por el Oficial Conciliador y Calificador 01 del Municipio de Chapultepec, México, C. Davis Madrigal Meza.

4.- Oficio 1193/95-3 del día 17 de febrero de 1995, enviado por esta Comisión, a la señora Gloria Torres Jiménez, haciendole del conocimiento lo manifestado por la autoridad presuntamente responsable, concediendole un término de diez días para que manifestara lo que a su derecho conviniera. Así como el escrito presentado por la quejosa, y recibido en este Organismo el día 10 de marzo de 1995, con el cual dieron contestación a la vista que les hiciera este Organismo.

5.- Oficio 1852/95-3 de fecha 15 de marzo de 1995, por medio del cual este Organismo protector de derechos humanos, hizo del conocimiento a usted, que el motivo de queja podía ser solucionado a través del procedimiento de conciliación..

6.- Oficio 1863/95-3, del día 15 de marzo de 1995, a través del cual esta Comisión de Derechos Humanos, comunico a la señora Gloria Torres Jiménez, que el motivo de la queja podía solucionarse por medio del procedimiento de conciliación.

7.- Acta Circunstanciada, de fecha 16 de marzo de 1995, en la cual se hace constar la comunicación via telefónica que el personal de esta Comisión protectora de Derechos Humanos, realizo con el señor Juan Hernández Mendez, esposo de la quejosa Gloria Torres Jiménez, relativa a la necesidad de que la señora Torres Jiménez se presentara en este Organismo, a fin de darle a conocer la solución del motivo de su queja, a través del procedimiento de conciliación.

8.- Acta Circunstanciada de fecha 17 de marzo de 1995, elaborada con motivo de la comparecencia de la señora Gloria Torres Jiménez, y en la cual quedo asentada en que términos consistía el procedimiento de conciliación, mismos que fueron los propuestos a usted, mediante el oficio 1852/95-3, el día 15 de marzo del presente año, por este Organismo.

9.- Oficio 8733/95-3, del día 8 de noviembre de 1995, enviado a usted por esta Comisión de Derechos Humanos, mediante el cual se le hizo del conocimiento, que el termino señalado por el Reglamento Interno de este Organismo, para el procedimiento de Conciliación había fenecido, así como para que manifestara lo que a su derecho conviniera. Sin que se recibiera en esta Comisión contestación alguna al respecto.

### III. SITUACION JURIDICA

El 2 de febrero de 1995, la señora Ana Torres Jiménez, tuvo problemas personales con la señora Adela Rodríguez Irazaba y su hijo de nombre Juan Carlos Velázquez Rodríguez, en la circunscripción territorial del Municipio de Chapultepec, México, motivo por el cual, acudieron ante el Oficial Conciliador y Calificador Municipal, con la finalidad de resolver sus diferencias.

El 4 de febrero de 1995, el Oficial Conciliador y Calificador 01 de Chapultepec, México, elaboro Acta de Mutuo Respeto, en la cual las señoras Ana Torres Jiménez y Adela Rodríguez Irazaba, se comprometieron a respetarse recíprocamente. Que de reiterar su conducta se haría del conocimiento a las autoridades competentes. A consecuencia de sus diferencias y problemas personales, el servidor publico fijo una multa por la cantidad de N\$50.00 (Cincuenta nuevos pesos 00/100 M.N.), sin que dicha sanción estuviera debidamente fundamentada y motivada en el Acta de Mutuo Respeto, o acuerdo dictado por separado, hecho que motivo la inconformidad por parte de la señora Ana Torres Jiménez.

#### IV. OBSERVACIONES

El análisis lógico-jurídico de las constancias que integran el expediente CODHEM/322/95-3, que integro la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, conduce a la certeza que es violatorio al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible a servidores públicos del H. Ayuntamiento de Chapultepec, México, al no observar los siguientes preceptos:

A) Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente dispone que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...".

B) Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dispone que: "Compete a la Autoridad Administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente, consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o

salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".

C) Jurisprudencia 1917-1985, Tercera Parte, al Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes. Vol. III. visible a foja 1481. Dispone que:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que existía adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

D) Artículo 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone que: "Las autoridades del Estado y Municipios, en la esfera de su competencia, acataran sin reservas los mandamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplirán con las disposiciones de las leyes federales y de los tratados internacionales".



E) Artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en lo conducente establece "Son atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores:

II.- Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas a infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;

F) Artículo 151 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en lo conducente establece: "No pueden los oficiales conciliadores y calificadores":

"II. Imponer sanción alguna que no este expresamente señalada en el bando municipal".

G) Artículo 42 de la Ley de Responsabilidades públicos del Estado y Municipios, que dispone: "Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio publico, independientemente de las obligaciones especificas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor publico sin perjuicio o independientemente de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes

bligaciones de carácter general:"

"I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

"XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio publico"

"XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que esta pueda cumplir con sus atribuciones.

H) Artículo 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que dispone: "Se incurre en responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley se consignan,

atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda".

I) Artículo 47 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chapultepec, México, establece que: "Las finalidades del Municipio, serán cumplidas por los órganos que determinen las leyes, el Bando Municipal y los Reglamentos".

J) Artículo 48 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chapultepec, México, establece que: "Los Organos Municipales tendrán para la realización de sus funciones, las facultades y atribuciones que les otorguen las Leyes, este Bando y Reglamentos, respectivos".

K) Artículo 55 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chapultepec, México, establece que: "Son Autoridades Municipales las siguientes":

"c.- Oficiales Conciliadores".

En relación a lo anterior, cabe hacer mención que los Oficiales Conciliadores y Calificadores son servidores públicos, como se establece en Ley Orgánica Municipal del Estado, y que como tales, todos los actos y resoluciones que emitan, deben contener las disposiciones legales aplicables al caso, como los motivos que hayan tomado en cuenta para su formulación, los cuales

expresaran con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión de la determinación, debiendo existir adecuación entre tales disposiciones legales y motivos expresados.

En el caso en particular del expediente en estudio, el Oficial Conciliador y Calificador 01 del Municipio de Chapultepec, México, en ningún momento de sus actuaciones, expreso los fundamentos legales aplicables para la imposición de la multa, a la señora Ana Torres Jiménez, mucho menos realizó un análisis jurídico respecto de las circunstancias facticas que motivaron esta, por lo anterior el servidor publico del Ayuntamiento de Chapultepec, México, incurrió en faltas a las disposiciones legales anteriormente transcritas, violando con ello los derechos humanos de seguridad jurídica de la señora Torres Jiménez.

Del análisis al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las multas administrativas no podran exceder de un día de ingreso, para todas aquellas personas que no sean asalariadas; en el presente caso, la señora Ana Torres Jiménez es ama de casa, por tal motivo no cuenta con ingresos propios percibidos por alguna fuente de trabajo, en consecuencia el Oficial Conciliador y Calificador del H. Ayuntamiento de Chapultepec, no valoro las condiciones socio-economicas de la ahora quejosa para la individualización de la multa impuesta, con la finalidad de

graduar el importe de la sanción, por lo anterior debido haber razonado las circunstancias de ejercer su arbitrio en la fijación del monto respectivo, y con ello tomar en cuenta las causas de gravedad de la infracción, las condiciones y antecedentes del infractor, a fin de cumplir con lo ordenado por la Constitución General de la República.

Es importante señalar que durante la investigación e integración del expediente de queja CODHEM/322/95-3, esta Comisión de Derechos Humanos, comunico a usted, que el motivo de queja podia solucionarse mediante el procedimiento de conciliación, efecto para el cual se dirigió el oficio 1852/95-3, mismo que fue recibido en las oficinas que ocupa la Presidencia Municipal de Chapultepec, en fecha 24 de marzo de 1995. Posteriormente, a través del oficio 8733/95-3, que recibio en fecha 8 de noviembre de 1995, se le comunico que el termino por el Reglamento Interno para el procedimiento de conciliación había fenecido.

En ninguno de esos casos se recibio respuesta de parte de ese H. Ayuntamiento, infringiendo con ello lo establecido en la fracción XXIV el articulo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en el articulo 137,

que todas las autoridades del Estado, en la esfera de su competencia, acataran sin reserva los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cumplirán con las disposiciones de las Leyes Federales y Tratados Internacionales.

La hermenéutica jurídica administrativa, al explicar la disposición Constitucional que se comenta en el párrafo precedente, aclara que las autoridades solo tienen las facultades que expresamente les confieren las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción, estando obligadas a fundar en la norma jurídica, cualquier acto o resolución que dicten, ya sea en forma verbal o escrita.

En el caso que nos ocupa, se evidencia con claridad, que la autoridad responsable incurrió en desacato a la ley, conducta con la cual quebranta el espíritu del Orden Jurídico Mexicano.

Por lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos, respetuosamente formula a usted señor Presidente Municipal de Chapultepec, México, las siguientes:

#### V. RECOMENDACIONES

PRIMERA.- En sesión de Cabildo, previo acuerdo del cuerpo Edilicio que Preside, se indique, al C. David Madrigal Meza, Oficial Conciliador y Calificador 01 de ese Municipio se

abstenga de imponer multas en forma arbitraria, y en el caso de que haya la determinación de imponerlas, se precisen las disposiciones infringidas por el gobernado, y se asiente mediante acuerdo la calificación, fundamentación y motivación de la resolución que se dicte. Procede en consecuencia, la devolución de la cantidad que por concepto de multa fuera cobrada indebidamente a la señora Ana Torres Jiménez.

SEGUNDA.- Instruya al titular del Organó de Control Interno del H. Ayuntamiento de Chapultepec, México, a fin de que inicie el procedimiento correspondiente para determinar la responsabilidad administrativa en que incurrió el Oficial Conciliador y Calificador, C. David Madrigal Meza, por haber impuesto, infundadamente sin previa calificación, la multa a la que se hace referencia en el cuerpo de la presente. Asimismo se determine la responsabilidad de los servidores públicos que omitieron dar contestación a los oficios 1852/95-3 y 8733/95-3, recibidos en ese H. Ayuntamiento, en fechas 24 de marzo y 8 de noviembre de 1995 respectivamente, y de resultar procedente, se impongan las sanciones que correspondan.

TERCERA.- La presente Recomendación de acuerdo con lo señalado en el artículo 102 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene carácter de pública.

De conformidad con el artículo 50 Segundo Párrafo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de quince días hábiles a partir de la fecha de la notificación.

Con el mismo precepto legal invocado, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a este Organismo dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, quedando la Comisión de Derechos Humanos del Estado, en libertad para hacer pública esta circunstancia.(10)

**ATENTAMENTE**

**DRA. MIREILLE ROCCATTI VELAZQUEZ**

**PRESIDENTA DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS**

**DEL ESTADO DE MEXICO.**

A continuación tenemos la contestación a la Recomendación hecha al Presidente Municipal de Chapultepec, México, misma que fue enviada a la comisión de Derechos Humanos



del Estado en los siguientes términos:

**H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CHAPULTEPEC, MEXICO.**

**"1995 AÑO DE SOR JUANA INES DE LA CRUZ"**

**CHAPULTEPEC, MEX., A 14 DICIEMBRE DE 1995.**

**C. DRA. MIREILLE ROCCATTI VELAZQUEZ  
PRESIDENTA DE LA COMISION DE DERECHOS  
HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.**

Por medio del presente me permito enviarle un cordial y afectuoso saludo de la misma forma me permito dar contestación a su oficio No. CODHEM/322/95-3 de fecha 30 de noviembre del año en curso en el cual informo a usted que el C. DAVID MADRIGAL MEZA, ya no presta sus servicios en esta Presidencia Municipal desde hace seis meses, asimismo le informo que el Oficial Conciliador es el C. JAIME ROJAS AYALA, por lo cual es improcedente dicha recomendación.

Sin mas por el momento quedo de usted.

**A T E N T A M E N T E**

**SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION  
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL  
C. JESUS BOCANEGRA CRUZ.**

-----  
(10) Derechos Humanos y Sistema Penitenciario, Organo informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, Méx., diciembre de 1995. pag 63.

## CAPITULO II

### DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### a) CONCEPTO DEL DELITO

"La palabra delito se deriva del verbo latín delinquere, que significa abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la Ley". (11)

En el presente capítulo, la idea general, conforme a la dogmática jurídica que prevalece en nuestro derecho penal, a efecto de que una vez hecho el estudio del delito, tengamos una idea clara de lo que es el delito en términos generales, aunque esto es un tanto difícil tomando en consideración que el delito tiene sus orígenes en la vida social, económica, jurídica y cultural de cada pueblo y en cada época, es por ello que lo que ayer era considerado como delito, actualmente puede no serlo y viceversa, lo que ayer no era considerado como delito, actualmente puede considerarse como tal.

Por lo que en primer termino debemos referirnos al concepto de delito en nuestro sistema jurídico

-----  
(11) Castellanos Tena Fernando. Lineamientos elementales de Derecho Penal. Vigésimonovena edición, Porrúa, S.A. México 1992. p125.

penal. Han surgido diversos planteamientos entre los mas destacados autores penalistas en cuanto a la definición absoluta de lo que es el delito, sin considerar el tiempo y el lugar ya que el delito tiene sus raíces en las realidades sociales y humanas que cambian según la población y las épocas, determinando con esto la moral que prevalece en las mismas como lo es la costumbre y el sistema jurídico político que prevalece en cada país.

Pondríamos decir del delito así considerado es que consiste en una negación del derecho o un ataque al orden jurídico (Pressina) y esto mas que una definición es incidir en una flagrante petición de principios; o bien, "se puede decir que es la acción punible, lo que desde luego circunscribe a la sola actividad humana, con exclusión de otra cualquiera (Mezger). (12)

Así, algunos estudiosos del derecho han formulado diversas definiciones, considerando al delito como: "la infracción de un deber exigible, en daño de la sociedad o de los individuos (Rossi); es un ente jurídico -señala carrara-, constituido por una relación de contradicciones entre un hecho y la ley; es una disonancia armónica, es la infracción de la ley por el Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre positivo o negativo,

-----  
(12) Carranca y Trujillo Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Decimosexta edición. Porrúa, S.A. México 1988. p220.

moralmente imputable y políticamente dañoso; es la violación de un derecho de un deber (Tarde); "es no solamente la oposición a la voluntad colectiva cuya expresión es el derecho, sino la oposición al deber (Wundt Wulffen); es, "tomandolo desde un marco histórico, toda acción que la conciencia ética de un pueblo considera merecedora de pena, en determinado momento histórico; un orden ético y que exige una expiación consistente en la pena" (José Maggiore). (13)

Sin embargo generalmente la mayoría de los autores consideran al delito, ante todo, como una conducta humana, antijurídica, culpable, reprochable y sancionada con una pena. Por su parte, nuestro ordenamiento jurídico penal define al delito en su artículo 7o. como "la acción u omisión que sancionan las leyes penales".

Ahora bien, después de las anteriores definiciones señaladas, podemos decir que por nuestra parte definimos al delito como una conducta violatoria de una norma jurídica, es decir, que cuando un sujeto va en contra de lo establecido por nuestro ordenamiento encuadra en un tipo penal determinado. Como podemos darnos cuenta, la definición que acabamos de formular se apega mucho al concepto dado por nuestra

-----  
(13) CARRANCA, op. cit. p221.

ley penal y nuestro concepto se basa en el sentido de que mientras no exista una norma jurídica que considere a una conducta como delictiva, esta no podrá ser considerada como delito. Es decir que si dentro del contenido de nuestra ley penal no existe una norma que regule y nos indique que el abuso de autoridad o la concusión son considerados como delitos y mucho menos tengan establecida una sanción para aquellos que cometan estos delitos, no podrían ser considerados como delitos.

Con lo anterior queremos decir, que mientras en la ley penal no se defina a una conducta como delito, esta no será delito. Esto lo podemos entender en el sentido de que algunas leyes extranjeras consideran ciertas conductas como delitos, mientras que para otras no lo son, como por ejemplo el aborto. Por otro lado, podemos apreciar que en nuestra propia ley penal han existido conductas que se han considerado como delictivas en épocas anteriores, mismas que hoy en día ya no se consideran como tal y como consecuencia han dejado de ser reguladas por nuestro Código Penal y así mismo, algunas conductas que anteriormente no eran consideradas como constitutivas de un delito, hoy en día se integran a nuestro ordenamiento penal para ser sancionadas por ser consideradas como delitos.

## B) CLASIFICACION

Nuestro ordenamiento Penal señala en los artículos 8o y 9o la forma en que puede realizarse un delito, es decir una acción o una omisión, clasificandolos en dolosos y culposos, de tal suerte que el artículo 9o del código penal nos dice que "obra dolosamente el que conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la Ley, y

Obra culposamente, el que produce el resultado típico, que no previo siendo previsible o previo confiando en que no se producirá, en violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales."

Por otra parte podemos clasificar a los delitos por las circunstancias siguientes:

Por la conducta del sujeto activo.

Los delitos pueden ser de acción y de omisión, entendiendo a la acción como el movimiento corporal, la actividad, la conducta activa con la cual se viola la ley prohibitiva.

La omisión es el no hacer o dejar de hacer, la abstención de actuar, la actitud pasiva; por lo tanto en los delitos de omisión encontramos ausencia, abstención de conducta

activa. Los delitos de simple omisión o de omisión impropia consisten en abstenerse de realizar una conducta jurídicamente ordenada por la norma penal, como en el caso de los delitos de omisión de auxilio, en tanto en los delitos de comisión por omisión o de omisión impropia, el sujeto activo decide no actuar para producir un resultado delictivo con su conducta, tal sería en caso de quien al cuidado de un enfermo, resuelve no darle los medicamentos indicados con el fin de causarle la muerte.

Por el resultado.

Los delitos se dividen en formales y materiales, los formales son aquellos que agotan el tipo penal con la acción u omisión del sujeto activo sin que sea menester para su consumación, la consecuencia de un resultado que altere el mundo exterior, en tales delitos se sanciona la conducta activa u omisión en sí misma, sin atención a sus resultados externos, tal es el caso del delito de injurias, la portación de armas prohibidas, los delitos materiales requieren para su integración un cambio en el mundo exterior apreciable por los sentidos, tales como el homicidio, las lesiones.

Por el daño.

Los ilícitos penales se dividen en; de lesión y de peligro, los delitos de lesión ocasionan un daño real directo y efectivo a los bienes jurídicamente tutelados, tal es el caso

del homicidio, las lesiones, el estupro o la violación; los delitos de peligro únicamente ponen en riesgo la posibilidad de que se produzca un daño al bien tutelado por la norma, como por ejemplo el abandono de personas, el ataque peligroso y el disparo de armas de fuego, entre otros.

Por su duración.

Los delitos pueden ser instantáneos con efectos permanentes, continuados y permanentes.

Los delitos instantáneos, la acción que los verifica se perfecciona en un solo momento, en el cual se agota el delito, como en el robo e injurias; esto es hay unidad de acción y de resultado, la fracción I del artículo 7o del Código Penal establece que el delito es Instantáneo "cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos".

Los delitos instantáneos con efectos permanentes se caracterizan por el hecho de que el bien jurídico protegido se lesiona o disminuye en forma instantánea, pero los efectos causados por esta lesión o disminución se prolongan por un tiempo determinado, como en el caso de los delitos previstos en los artículos 289, 290, 291, 192, 193 del Código Penal.



El delito permanente y continuo es aquel en el que la acción que consuma al delito puede prolongarse en el tiempo a voluntad del sujeto activo; de tal suerte que el cualquier momento en que se integre la figura típica, se estima que se lesione el bien jurídicamente protegido, como en la privación ilegal de la libertad; entre otras como expresa Castellanos Tena "hay continuidad en la conciencia y en la ejecución". (14)

En el delito permanente, lo que se prolonga es la consumación misma, la lesión al bien jurídico que protege la norma penal en cuanto a este delito , la fracción II del artículo 7o del Código Penal nos dice que el delito es permanente y continuo "cuando la consumación se prolonga en el tiempo". (15)

El autor Castellanos Tena, cita a Alimena y dice que la clasificación de los delitos por duración pueden representarse gráficamente por un punto para el delito instantáneo, por varios puntos para el delito continuado y una línea horizontal para el delito permanente como a continuación se expone:

- (.) Instantáneo
- (.....) Continuado
- (-----) Permanente

---

(14) Castellanos Tena Fernando, op. cit. p139.

(15) Código Penal para el Distrito Federal, op. cit. p3.

El delito continuado es aquel en el que se dan varias acciones, produciéndose un solo resultado antijurídico. Como expresa el maestro Castellanos Tena, hay "continuidad en la conciencia y discontinuidad en la ejecución".(16), dicho en otros términos hay unidad anímica y pluralidad de acciones ejecutivas, según los tratadistas en el delito continuado existe "unidad de resolución, pluralidad de acciones y unidad de lesión jurídica. Respecto de este delito, el citado artículo 7o fracción III del Código Penal expresa que es continuado "cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal". (17)

Por el elemento subjetivo o culpabilidad.

Atendiendo al elemento interno, subjetivo, o sea, la culpabilidad, los delitos se clasifican en dolosos intencionales, culposos o imprudenciales, clasificación que retoma el Código Penal.

El delito es doloso o intencional cuando la voluntad se dirige a la consecución de un resultado típico; es culposo o imprudencial cuando el agente no desea el resultado delictivo, mas este acontece por actuar sin atención de cuidado, de prudencia y sin considerar esto si se llega a producir.

(16) Código Penal para el Distrito Federal. quincuagésima tercera edición. Porrúa, S.A. México. p2.

(17) Castellanos Tena. op. cit. p138

Por su estructura.

Los delitos se dividen en simples y complejos, los delitos simples son aquellos en los que la lesión jurídica es singular no existe más que un bien jurídico protegido que es violado a través de esa infracción, por ejemplo; la violación, el estupro. En el delito complejo encontramos que el tipo unifica la tutela jurídica contenida en dos infracciones y tal vinculación surge una nueva figura que dada la fusión reviste una mayor brevedad y es una mayor penalidad que las de las figuras que la componen aisladamente, tal sería el caso del delito de amenazas previsto y sancionado en la primera parte del artículo 282 del Código Penal o en el supuesto de un robo a casa habitación

Por el numero de actos que lo integran.

Los delitos pueden ser: Unisubsistentes o Plurisubsistentes, los unisubsistentes se caracterizan por estar integrados por un solo acto como en el caso del homicidio, en tanto que los plurisubsistentes se componen en su descripción típica de varios actos como por ejemplo, el delito de ataques a las vías de comunicación que requieren el hecho de conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas enervantes y cometer al conducir un vehículo de motor alguna infracción a los reglamentos de transito.

El delito complejo y el plurisubsistente, en el primero existe una fusión de delitos, unión de hechos

delictuosos, en el plurisubsistente hay una fusión de actos que aisladamente no son delictuosos en si.

Por el numero de sujetos activos que intervienen.

Los delitos pueden ser: Unisubjetivos y Plurisubjetivos, es decir, hay delitos que para su realización, no requieren de mas de un sujeto activo que lleve a cabo la acción típica; una vez que pudieses intervenir varios, pero la esencia en cuanto a los activos, es que sea sujeto singular, como en el caso del robo, en tanto que otros, necesariamente requieren de la concurrencia de dos o mas personas para su ejecución, como sucede en el adulterio o en la asociación delictuosa, por lo que sin vinculación de personas no se puede dar el delito.

Por su forma de persecución.

En cuanto a la forma de su persecución se dividen en delitos perseguibles por querrela y delitos perseguibles de oficio.

Los delitos perseguibles por querrela son aquellos en los cuales se requiere la manifestación de voluntad del ofendido o su legítimo representante para que el Ministerio Publico inicie la Averiguación Previa que corresponda.

Los delitos perseguibles de oficio o por denuncia son aquellos en los que se debe iniciar la averiguación y continuar el procedimiento sin que medie la decisión de los particulares.

Por la materia.

Los delitos se dividen en comunes, federales, militares, oficiales y políticos.

Los delitos del orden común son los que por eclusion, no dañan intereses de la federación, no son cometidos por funcionarios o empleados públicos ni atentan contra la disciplina militar, no contra el orden institucional y constitucional del Estado, generalmente se suscitan de igual naturaleza y están contenidos en leyes dictadas por las legislaturas locales en las entidades federativas y en el Código Penal en materia común, en funciones de legislación local.

Los delitos federales, como ya quedo dicho, son aquellos que afectan los intereses de la federación y se encuentran previstos en los artículos 2o al 5o del Código Penal y en las Leyes Federales.

Son delitos militares aquellos que afectan la disciplina militar y están previstos por el Código de justicia militar.

Se consideran delitos oficiales los previstos en el título décimo del Código Penal y son cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de estas.

Los delitos políticos,, considera Castellanos Tena que no han sido debidamente definidos, sin embargo entendemos que son aquellos que atentan contra el orden institucional y constitucional fundamental del Estado Mexicano.

### C) SUJETOS DEL DELITO

Para llevar a cabo el desarrollo del presente tema, es menester realizar un estudio por separado, tanto del sujeto activo como del sujeto pasivo en la comisión de un delito:

**SUJETO ACTIVO:** En la actualidad, el hombre es el único autor posible de los delitos porque es el único provisto de capacidad y voluntad (acción u omisión) de infringir el ordenamiento jurídico penal; de tal suerte que es este quien realiza la conducta o el hecho típico, antijurídico, culpable y punible, siendo el autor material del delito, o bien, cuando participa en su comisión, contribuyendo en su ejecución en forma intelectual al proponer, instigar o compeler (autor intelectual), o simplemente auxiliando al autor con anterioridad a su

realización, concomitantemente con ella o después de su comisión, aunque esto no fue siempre así ya que, en otras épocas se considero a los animales y las cosas como sujetos capaces de cometer un delito.

Esta circunstancia, ha transcurrido en su tiempo, en la actualidad es vista como una simple curiosidad de los juristas de aquella época. Hoy en día "concuerdan en que la capacidad para delinquir solamente reside a los seres racionales, pues no es posible hablar de delincuencia y de culpabilidad y el concurso entre la conciencia y la voluntad, y una voluntad conciente solamente se halla en el hombre" (18)

Si bien es cierto, como lo hemos mencionado, que en otras épocas se considero a los animales como sujetos capaces de delinquir, por ejemplo (en el Antiguo Oriente, Grecia, Roma, Edad Media y Moderna, etc.), también lo es que ese absurdo ceso al consagrar los textos positivos del artículo 33 del Código Penal de 1929, que dice que la responsabilidad no trasciende de la persona y bienes del delincuente, siendo este criterio adoptado por el Código Penal vigente, al prescribir en su artículo 10 que "la responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes, con excepción de los casos especificados en la Ley".

-----  
(18) Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal I, Cuarta Edición, Porrúa, S.A. México, 1955, p 319.

El anteproyecto del Código Penal de 1958, en su artículo 11, en la exposición de motivos, la comisión reconoce: Que las personas jurídicas no son sujetos activos del delito, por lo que no puede exigírseles responsabilidad en cuanto a los actos ejecutados por las personas físicas que obren en su nombre o representación. Por lo que al mismo tiempo se ha considerado conveniente establecer la posibilidad de imponer las sanciones que las leyes autoricen con independencia de la responsabilidad personal, de tal suerte que, se convalida el criterio reiterado de que la persona moral no delinque, tan es así que no contempla disposiciones procesales para exigir la responsabilidad de las personas morales, y por ende se puede afirmar, que hoy por hoy, no se puede exigir el cumplimiento de la misma, aun cuando el Código Penal la prevé en casos concretos y específicos, a menos de que acceder a tal supuesto conlleva una repercusión que afectaría a miembros inocentes de las corporaciones o sociedades relacionadas con hechos de la naturaleza que estos se cometan.

Dentro de la designación del sujeto activo, hay una gran discordancia en cuanto a que si la persona moral o colectiva debiera ser considerada como sujeto activo, es decir responsable penalmente. Hay varios autores y corrientes que chocan con sus teorías y de las cuales, creemos conveniente solo decir que lo mas aceptado es que en si la persona moral no es responsable penalmente, sino que la responsabilidad recae en los



sujetos físicos que se encargan de dirigir a dicha persona, por lo que cuando se dice que se sanciona al ente colectivo, no es que a este se le imponga la sanción, sino que la misma se aplica a las personas que la integran.

En ese orden de ideas, podemos establecer en forma clara que solamente el hombre puede ser sujeto activo en la comisión u omisión de un acto o hecho considerado como delictivo y por ende, infractor del ordenamiento jurídico penal, dada su capacidad y voluntad manifestada, en el hacer o dejar de hacer, participando de manera directa, preparando su realización, hacerlo en forma conjunta, llevandolo a cabo sirviéndose de otro, determinando intencionalmente a otro a cometerlo, prestando intencionalmente ayuda o auxilio a otro para su comisión, con posterioridad a la ejecución, auxiliar al delincuente en cumplimiento a una promesa anterior o bien, intervenir en su comisión aunque no conste quien de ellos produjo el resultado; condiciones que contempla el artículo 13 del Código sustantivo y que de manera indistinta puede encuadrar la conducta desarrollada u omisiva por parte del sujeto.

**SUJETO PASIVO:** Este es considerado como el titular del derecho o interés lesionado o puesto en peligro por el delito. En términos de la legislación de la materia, esta no solo tutela bienes personales, sino también colectivos, y por lo mismo pueden ser:

a) La Persona Física: Sin limitaciones después de su nacimiento: (infanticidio, homicidio, parricidio, lesiones). Antes de su nacimiento (aborto); protección de sus bienes jurídicos, además de la vida e integridad corporal, como la paz y la seguridad (amenazas, allanamiento de morada, asalto), la libertad y el patrimonio (robo, abuso de confianza, fraude, despojo, daño en propiedad ajena), etc.

b) La Persona Moral o Jurídica: Esta puede ser sobre la que recae la conducta delictiva, lesionando bienes jurídicos tales como el patrimonio, Robo, fraude, etc.

c) El Estado: Entendido como poder jurídico, es el titular de bienes protegidos por el ordenamiento jurídico penal y en tal virtud, puede considerarse como ofendido o víctima de la conducta delictiva (delitos contra la seguridad exterior de la nación, patrimoniales que afectan bienes propios etc.)

d) La Sociedad en General: Como es el caso en los delitos contra la economía pública (corrupción de menores, lenocinio, etc.)

Estos no pueden ser considerados como sujetos pasivos del delito los muertos y los animales, incluso algunos

autores sostienen validamente que ni unos ni otros, son Titulares de bienes jurídicos, aunque del sepulcro o la profanación de un cadáver, constituyen atentados en los cuales el sujeto pasivo lo es la sociedad o los familiares del difunto.

D) BIEN JURIDICO TUTELADO.

Debemos recordar nuestros primeros cursos de derecho en donde se nos explicaba que existen varios tipos de normas como lo son: las sociales, las religiosas, las morales y por ultimo las normas de derecho; es decir la Ley Penal vigente. de todas y cada una de las normas se desprende que cada una tiene sus principios y regulaciones diferentes, ademas considerando que no todas son de observancia obligatoria, refiriendome a que cada una de las normas protege o tutela valores que considera importantes, es decir considera que determinadas conductas no deber de realizarse, así mismo el Derecho, a través del Código Penal tutela ciertos valores a los cuales se les conoce como BIENES JURIDICOS TUTELADOS, los mismos que ademas de ser importantes para el derecho son importantes para la sociedad, ya que mantienen un equilibrio en la misma.

En relación a este aspecto el autor Zafaroni establece: "Hemos visto que hay ciertos entes, por los que el

legislador se interesa expresando su interés en una norma jurídica, los cuales hace ser considerados como bienes (bienes jurídicos) y que cuando el Legislador Penal quiere tutelar esa sancionando su violación con una Pena, "Penal" los bienes jurídicos pasan a ser considerados como bienes jurídicos penalmente tutelados. (19)

Sin duda alguna es verdad que existen entes o valores que son importantes para la humanidad y desde el punto de vista mas concreto para la sociedad, y de esta misma a través de los legisladores tratar de proteger a estos entes o valores, pero los legisladores no los tutelan por ellos mismos, sino que lo hacen mediante las normas jurídicas.

Ahora bien tratar de dar un concepto en relación con el bien jurídico tutelado, es bastante subjetivo, ya que nos encontramos con valores, mas sin en cambio el autor antes mencionado nos da una definición al respecto, la cual señala: "Bien Jurídico penalmente tutelado en la relación de disponibilidad de un individuo con un objeto, protegida por el estado que revela un interés mediante la tipificación penal de conductas que le afecten. (20)

(19) Dr. Raul Zaffaroni, Eugenio. "Manual de Derecho Penal". Edit. Cardenas, México, 1986 pag. 409.

(20) Dr. Raúl Zaffaroni, Eugenio. Ob. Cit. pag. 410.

Visto lo anterior desde otro punto de vista, debemos considerar que no puede existir una conducta típica sin que afecte un bien jurídico tutelado, ya que las normas o tipos no son otra cosa que la manifestación de la protección o tutela que ejerce el estado sobre ciertas conductas, bien desde este punto de vista debemos entender que es de suma importancia el bien jurídico tutelado, para configurar la conducta delictiva, partiendo de la primicia de que todas las normas fueron creadas en función a la protección de los bienes.

Considerando que también que debemos hablar sobre los bienes que tienen mayor valía, entre los cuales encontramos la vida humana, ya que pondríamos establecer, por razón lógica, que es quizá lo mas importante para el ser humano, a este respecto escribe Jiménez Huerta:

"Es la vida humana el bien jurídico que ocupa el primer lugar entre los valores tutelados penalmente. Todos los bienes de que el hombre terrenalmente el hombre goza, preceden - señala Arturo Rocco- de aquel bien supremo que es la vida humana". Esta la condición primera de manifestación y desenvolvimiento de la misma personalidad humana, el presupuesto de toda humana actividad, el bien mas alto, por consiguiente, en la jerarquía de los bienes humanos individuales, que el derecho penal, sobre cualquier otro protege".

Razón bastante lógica, es que la vida humana sea considerada, el bien jurídico de mayor valía, por que al terminar con esta, ya no puede existir ningún valor jurídico, además considero de que ninguna persona valora otro como esencial, es por ello que el delito más sancionado es el homicidio.

Tomando en segundo término la importancia del bien jurídico de la integridad física, ya que esta se manifiesta en el cuerpo humano a través de lesiones en el mismo y por lo tanto puede dañar con peligro de la vida humana, además de que no tan solo se trata de proteger al individuo sino que también a la colectividad, ya que al ser provocado por otro individuo, tiene que haber sido generado con violencia.

Luego entonces podemos establecer que los tipos penales que encierran el peligro contra la integridad humana son: lesiones, contagio venéreo, abandono de familia, así como también pondríamos mención a la violación, pero a esta la tutela un bien jurídico distinto.

En relación a que bien jurídico es de mayor valía, el maestro Zaffaroni, establece: "En cuanto a la intensidad de afectación de los bienes jurídicos tutelados, los tipos se dividen en: Tipos Calificados y Cualificados, que pueden ser calificados agravados o calificados atenuados, siempre en relación

a un tipo básico o fundamental. Algunos prefieren hablar de tipos calificados para designar a los calificados agravados y de tipos privilegiados para designar a los tipos penales atenuados. (21)

Como podemos darnos cuenta la definición es demasiado confusa, además de que peca de dogmática en un profundo sentido, porque considero que en relación a la que se expresa en nuestro derecho positivo; queda muy atrás, pues nos referimos a bienes de los cuales esta inmersa nuestra vida y por lógica el aspecto jurídico de la misma, por lo tanto preferimos la segunda por ser mas clara y actual.

A partir del punto anterior podemos hacer un enunciamiento de los bienes jurídicos en nuestro derecho positivo, en relación a los bienes que protegen:

- a).- Contra las personas
- b).- El honor
- c).- La honestidad
- d).- El estado civil
- e).- La libertad
- f).- La Propiedad
- g).- La seguridad publica
- h).- El orden publico
- i).- La seguridad de la nación

---

(21) Dr. Raúl Zaffaroni, Eugenio. Ob. Cit. pag. 415.

j).- Los poderes públicos

k).- La fe publica

Así mismo existen diversos bienes jurídicos, tal como lo señalamos en la relación anterior, y sería de un estudio especial señalados a todos, por lo tanto solo hemos visto los mas importantes, aunque debemos considerar que todos son importantes, ya que estamos hablando de bienes que lesionan al ser humano o afectan su patrimonio.

Por ultimo, en relación a los menores de edad podemos esclarecer que cuando estos cometen algún delito o infracción, están dañando los bienes jurídicos tutelados penalmente, al igual que una persona mayor de edad no podemos considerar que exista alguna diferencia en relación a la conducta finalista, es decir al momento de la producción del delito.



### CAPITULO III

#### DEL PROCEDIMIENTO DEL SERVIDOR PUBLICO

##### A) DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

###### RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

( Título cuarto de la constitución. ) El texto constitucional anterior a la reforma de 1982, al reglamentar la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, hacía la distinción entre delitos oficiales y delitos comunes (latu sensu). Para los altos funcionarios, procedía al juicio político, esto es, la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado, conocía del caso, previa acusación de la Cámara de Diputados que asumía el papel Fiscal. Tratándose de delitos no oficiales (comunes, lato sensu), se requería que la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta del número total de sus miembros, privara del fuero al alto funcionario quien por ese solo hecho quedaba separado de su encargo y sujeto, desde luego, a los tribunales ordinarios competentes.

Según los preceptos constitucionales vigentes. (Título cuarto), ya no se distingúe entre delitos oficiales y comunes; el juicio político se reserva para la responsabilidad política y quedan sujetos al mismo otros servidores públicos además de los funcionarios enumerados en el texto anterior a la reforma. Por otra parte, el actual Título engloba a todos los servidores públicos.

Los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, y 114 de la Constitución Federal, reglamentan lo relativo a las responsabilidades política, administrativa y penal de los servidores públicos.

**Responsabilidad Política.** De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 109 de la Constitución, se sancionara, mediante juicio político, a los servidores públicos a que se contrae el precepto siguiente, 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. Conforme al artículo 110 de la Carta Fundamental podran ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos 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 del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

El mismo dispositivo señala que los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podran ser sujetos de juicio político en los términos de este titulo 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 sera únicamente declarativa y se comunicara a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las únicas sanciones que puede imponerse mediante el juicio político son : Destitución del servidor publico e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio publico. El propio articulo 110 dispone que para la aplicación de esas sanciones, La Cámara de Diputados procedera a la acusación respectiva ante la de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del numero de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, aplicara 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. Indica el precepto en su párrafo final, que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

**Responsabilidad Administrativa.** La suspensión, la destitución, la inhabilitación y la pecuniaria, además de las otras que legalmente procedan, son las sanciones que pueden imponerse como consecuencia del procedimiento administrativo que se siga a los servidores públicos que realicen conductas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de su cometido; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, corresponde a la ley secundaria precisar quienes pueden ser responsables administrativamente, las sanciones que deban imponerse, las autoridades competentes para aplicarlas y el procedimiento que deber seguirse.

**Responsabilidad penal.** Como antes quedo señalado, el texto constitucional vigente no se refiere al fuero, ni al desafuero, sino a la declaración de procedencia del juicio penal, para determinados funcionarios. Dispone la fracción II del artículo 109 que la comisión de delitos por cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, pero el precepto 111 enumera a ciertos servidores que no es dable perseguir y sancionar, sino mediante el desafuero previo, aun cuando ahora se habla de "declaración de procedencia". Con fines exclusivamente didácticos pueden señalarse tres categorías de funcionarios, cada una de ellas con perfiles diferentes:

PRIMERA CATEGORIA. Esta categoría es integrada por los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quienes son responsables penalmente por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo. Para exigirles responsabilidad penal a los funcionarios mencionados, es menester que la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declare si hay o no lugar a proceder en contra del inculpado; si la declaración es afirmativa, el funcionario sera separado de su encargo y quedara a disposicion de las autoridades competentes para los efectos del proceso penal relativo, que si culmina en sentencia absolutoria, permitira al inculpado reasumir su función.

Si la resolución de la Cámara de Diputados fuese negativa, se suspendera todo procedimiento anterior, pero ello no sera obstáculo para que la imputación por la comisión del delito contiene su curso cuando el inculpado háya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los funcionarios de la imputación (artículo 111 de la Constitución).

Por cuanto a los Diputados y Senadores, incluidos también en esta primera categoría de funcionarios, además del fuero señalado, gozan de otro privilegio distinto, en relación con las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, pues son inviolables por ellas y jamás, en ningún tiempo, podrán ser reconvenidos (art. 61 Constitucional). En este caso no es procedente el desafuero, porque las opiniones emitidas por los legisladores en el desempeño de sus cargos, jamás pueden constituir delito, por disposición expresa de la carta política, tal conducta se encuentra justificada ex lege, para asegurar la libertad de expresión de los legisladores.

SEGUNDA CATEGORIA. La constituyen los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, quienes son penalmente responsables por delitos federales. Respecto de estos Servidores Públicos se sigue el mismo procedimiento señalado para los de la primera categoría, con la salvedad de que la declaratoria de procedencia solo produce el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que proceda como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto a los gobernadores de los Estados y los Diputados Locales y refiriéndose al texto constitucional

anterior, el profesor Juan José Gonzalez Bustamante expresaba: "Respecto a los Gobernadores de los Estados o Diputados Locales que cometan delitos en el territorio del Estado en que desempeñen el cargo, corresponde a las respectivas constituciones establecer el procedimiento que debe seguirse, sin apartarse de los lineamientos contenidos en la Constitución General de la República, así como el señalar las formas que deben observarse en el enjuiciamiento... la Cámara local resolverá sobre el desafuero, a fin de que el alto funcionario del Estado quede a disposición de las autoridades judiciales que lo reclamen...Pero si un Diputado local comete un delito del orden común fuera del territorio del Estado en que tenga su representación, no debe existir obstáculo alguno para que sea inmediatamente detenido y puesto a disposición de la autoridad competente, ni siquiera invocando el principio de la reciprocidad, porque fuero local no se establece sino para que rige en el territorio del Estado en que el inculpado tenga la representación, pero no le sigue a todas partes a donde vaya. Por las infracciones cometidas a la Constitución o a las leyes federales por los Gobernadores de los Estados y por los Diputados locales, estimamos que es el Congreso de la Unión a quien incumbe decretar el desafuero o sujetar al funcionario acusado de juicio político, porque si la transgresión a la ley tiene el carácter federal deben ser los órganos legislativos de la Federación, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, a quienes correspondan estas atribuciones. En todo caso, cuando los

Gobernadores de los Estados hayan infringido las leyes federales o se les acuse de haber violado el voto publico, es de la incumbencia exclusiva del Senado declarar desaparecidos los Poderes del Estado y proceder a la designación de nuevo gobernante."(22)

TERCERA CATEGORIA. En esta tercera categoría únicamente incluimos al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, pues así lo establece la Constitución en el segundo párrafo del artículo 108. El 111 preceptúa que en cuanto el Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en los términos del artículo 110 (juicio político). El Senado resolverá con base en la legislación penal aplicable.

El Presidente de la República, por la comisión de delitos distintos a los señalados, en ningún caso, durante su encargo, puede ser perseguido. Concretamente es dable decir que el primer Magistrado, por traición a la patria y delitos graves del orden común cometidos durante su encargo, solo puede ser sancionado por el senado, previa acusación de la Cámara de Diputados y hay imposibilidad legal de perseguirlo, durante su encargo, por infracciones penales diversas a las enunciadas.

---

(22) Los delitos de los altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, ediciones Botas, 1946. paginas 81 y ss.



Según nos dice Carranca y Trujillo, "la responsabilidad por delitos leves del orden común y por todos los del orden federal no puede, pues, serle exigida en ningún tiempo. Es inadmisibile que la defectuosa norma constitucional haya colocado al Presidente de la República al margen de la Ley Penal por los delitos que mas trascendencia nacional pueden representar, como son los federales".(23)

Para nosotros la expresión orden común no es en este caso opuesta a orden federal, sino a delitos oficiales, porque el Titulo de la Constitución de referencia, se hace constante alusión a la distinción entre delitos comunes y oficiales. Además, la expresión delitos del orden común, arranca desde las Leyes Constitucionales de 1836, cuando no existia el sistema federal. Gonzalez Bustamante textualmente dice: "Y no podia hablarse entonces (1836) de delitos federales por encontrarse abolido el régimen federalista. Los delitos comunes eran aquellos que cometian los funcionarios o empleados públicos, fuera del desempeño; o de la función o encargo. En cuanto a los delitos oficiales, se clasificaban así tomando en cuenta el carácter oficial del agente del delito en relación con el hecho punible ejecutado, que fuese lesivo para los intereses públicos".(24)

(23) Los delitos de los altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, ediciones Botas, 1946. paginas 166.

(24) Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, pagina 67 ediciones Botas, 1946.

Igualmente pensamos que por delitos distintos de los señalados por la Constitución, respecto al Presidente de la República, es posible la persecución una vez terminado su encargo, por protegerse con el privilegio la función y no la persona.

Algunos funcionarios del Distrito Federal gozan también de una especie de fuero. El artículo 672 del Código Común de Procedimientos Penales establece: "Cuando un magistrado, juez o Agente del Ministerio Público fuese acusado por delito del orden común, el juez que conozca del proceso respectivo, pida al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que lo ponga a su disposición y este lo declarara así, siempre que se reúnan los requisitos que para dictar una orden de aprehensión exige el artículo 16 de la Constitución General de la República".

Según la Ley Orgánica del Ministerio Público federal, cuando los agentes del Ministerio Público fueren acusados por un delito, no serán detenidos por autoridad alguna, sino hasta en tanto el juez competente pida al Procurador que los ponga a su disposición, y este funcionario lo resuelva así (art. 31). El mismo precepto dispone que al funcionario o empleado ejecutor de una detención contraviniendo esas disposiciones, se le impondrá de 3 días a 6 meses, y destitución de cargo o empleo.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 81, fracción X, establece como

atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal:  
"Suspender en sus cargos a los Magistrados de circuito y jueces de distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. En estos casos, la resolución que se dicte debiera comunicarse a la autoridad que la hubiere solicitado.

La suspensión de los Magistrados de circuito y jueces de distrito por parte del Consejo de la Judicatura Federal, constituye un requisito previo indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento.

Si llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto, se procedera en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal. El Consejo de la Judicatura Federal determinara si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y, en su caso, el monto de ella durante el tiempo en que se encuentre suspendido;". Por su parte la fracción XI del mismo precepto dispone: "Suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda". (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995).

Ahora bien por lo que respecta a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, nos dice quienes son Servidores Públicos, conforme a lo artículo 131, el cual exponemos a continuación:

ARTICULO 131.- Son servidores Públicos los Diputados de la Legislatura, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo, Procurador General de Justicia del Estado.

Para que se pueda proceder por responsabilidad política en contra de los servidores públicos antes mencionados, debe existir una afectación a los intereses públicos fundamentales. El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede la posibilidad de que tanto en Congreso de la Unión, así como las Legislaturas Locales podrán expedir las Leyes de Responsabilidades que rijan a sus servidores.

#### **B) DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

El orden de derecho de un Estado no solo debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino también

establecer un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la Ley deposita el ejercicio del poder publico. Es obvio que para el Gobierno es mas útil, por sus propios y naturales resultados, valores que un medio jurídico de impugnación contra los actos autoritarios para preservar su esfera jurídica, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado.

En nuestro orden Constitucional se ha instituido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignado especialmente en los artículos 108 y 114 de la Ley Suprema, para los altos funcionarios de la Federación y esbozado para todos los funcionarios y empleados federales y del Distrito Federal.

Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa y penal. La primera se deriva de la obligación que tiene de "guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen" antes de tomar posesión de su cargo (art. 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encaran, incumbiendo su imposición a

las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. Es la responsabilidad penal de los funcionarios públicos la que se prevee y regula constitucionalmente, como ya dijimos, siendo el ordenamiento legal aplicable el Código Penal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el plano constitucional la responsabilidad de los funcionarios públicos se plasmó normativamente en la Constitución de Apatzingan del 14 de octubre de 1814 al restablecerse en ella el Tribunal de Residencia. Conforme a su artículo 224, este ordenamiento disponía que dicho Tribunal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formularan contra los citados funcionarios dentro del término perentorio de un mes después de constituido.

Antes de referirnos al articulado de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o empleados de la Federación en el desempeño de sus funciones, veremos los antecedentes del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

**Artículo 131.-** Las facultades de las cortes son:

Vigesimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos. (25)

**Artículo 228.-** Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretaran ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa. (26)

**Artículo 229.-** Dado este decreto, quedara suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitiran al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la substanciara y decidira con arreglo a las Leyes. (27)

**Artículo 254.-** Toda falta de observancia de las leyes que el proceso en lo civil y el criminal, hace responsable personalmente a los jueces que la cometieren. (28)

**Artículo 255.-** El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces, producen acción popular contra los que los cometan. (29)

(25)(26)(27)(28)(29) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 133.

**Artículo 261.-** Toca a este Supremo Tribunal (de justicia):

**Segundo:** Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho cuando las cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

**Sexto:** Conocer de la residencia de todo empleado publico que esté sujeto a ellas por disposición de las Leyes. (30)

Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814.

**Artículo 59.-** Parte conducente.- Los Diputados... se sujetaran al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración publica. (31)

**Artículo 120.-** (Atribuciones del Supremo Congreso). Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto. (32)

(30)(31)(32) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 133 y 134.



**Artículo 146.-** Para hacer efectiva esta responsabilidad (de los secretarios), decretara ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de causa. (33)

**Artículo 147.-** Dado este Decreto, quedara suspenso el secretario, y el Congreso remitira todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia quien formara la causa, la substanciara y sentenciara conforme a las leyes. (34)

**Artículo 149.-** Los secretarios se sujeteran indispensablemente al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia. (35)

**Artículo 150.-** Los individuos del Gobierno se sujeteran, asimismo, al juicio de la residencia; pero en el tiempo de su administración solamente podran ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166. (36)

(33)(34)(35)(36) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 134.

**Artículo 224.-** El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia. (37)

**Artículo 225.-** Dentro del termino perentorio de un mes, después erigido el Tribunal, se admitiran las acusaciones a que haya contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo no se oirá ninguna, antes bien se daran aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección. (38)

**Artículo 226.-** Estos juicios de residencia deberan concluirse dentro de tres meses; y no concluyendose en este termino, se daran por absueltos los acusados; exceptuandose las causas en las que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictara por separado; pues entonces se prorrogara a un mes mas aquel termino. (39)

**Artículo 227.-** Conocerá también el Tribunal de residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por delitos indicados en el articulo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del articulo 166. (40)

(37)(38)(39)(40) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 134 y 135.

**Artículo 228.-** En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuara todo lo conveniente, para declarar si da o no lugar a la formación de causa; y declarado que da lugar, mandara suspender al acusado, y remitira el expediente al Tribunal de residencia, quien previa esta declaración y no de otro modo, formara, la substanciara y sentenciara definitivamente con arreglo de las leyes. (41)

**Base Octava Del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823.** Parte conducente.- El Senado... Debe... juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designara una Ley clara y bien pensada.(42)

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

**Artículo 38.-** Cualquiera de las dos Cámaras podra conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

**III.-** De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos en tiempo de sus empleos.(43)

(17)(18)(43) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana, numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 135 y 136.

**Artículo 39.-** La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

(44)

**Artículo 40.-** La cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se reigira en gran jurado; y si declarase por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes habrae lugar a la formación de causa, quedara el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente. (45)

**Artículo 137.-** Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

**V.- Conocer**

**Primero.-** De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa declaración del artículo 40.

**Tercero.-** De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración señalada en el artículo 40.

(44)(45) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 136.

Cuarto.- De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40. (46)

Artículo 139.- Parte conducente.- Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, elegirá la Cámara de Diputados, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio, veinticuatro individuos que no sean del Congreso General, y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. (47)

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Artículo 18.- Si alguno de ellos (miembros del supremo poder conservador) cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificara si a lugar a la formación de causa, y habiéndola, seguira esta y la fenecera la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguiran también las causas civiles en que sean demandados. (48)

(46)(47)(48) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 136 y 137.

**Artículo 48.-** En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fije el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de lo marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales por infracción del artículo 3o, parte quinta de la Ley Constitucional de 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarara si ha o no lugar a esta; en caso de ser la declaratoria afirmativa, nombrara dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores o defensores, fallara sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitacion perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasara el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.(49)

Proyecto de Reformas a las leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840.

**Artículo 116.-** Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

(49) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 137.

**4a.-** Conocer en todas instancias de las causas de responsabilidad de los Ministros y Fiscales de los Tribunales Superiores de los Departamentos, y Asesores de los que sean legos. (50)

**Artículo 117.-** Son prerrogativas de la Corte Suprema de Justicia:

II.- Que no pueden ser juzgados (sus individuos) por sus delitos oficiales, sino por el gran jurado de sentencia, y previa la declaración de haber lugar a que este se forme. (51)

**Artículo 160.-** Todo funcionario publico estará sujeto al juicio de residencia en los casos y del modo que prescriban las leyes. (52)

**Artículo 128.-** Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra los funcionarios públicos que la cometieren. (53)

**Artículo 168.-** Todo funcionario publico estará sujeto al juicio de residencia en los casos y formas que dispongan las leyes. El Congreso nacional dictara las que fueren conducentes para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantaren esta constitución o lay leyes generales. (54)

---

(50)(51)(52)(53)(54) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 137 y 138.

Voto particular de la minoría de la comisión constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

**Artículo 38.-** Parte conducente.- La Cámara de Diputados.

Se erige en gran jurado, para declarar si hay o no lugar a la formación de causa, en las que se instruyan contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho y los ministros de la Suprema Corte. En la misma forma conoce de las acusaciones que se hagan contra los gobernadores de los Estados, por infracción de la Constitución y las leyes generales. (55)

**Artículo 39.-** Parte conducente.- La Cámara de Senadores:

Bases orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842 sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos, el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Banco Nacional el día 14 del mismo mes y año. (56)

(55)(56) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 138 y 139.



**Artículo 76.-** Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa. (57)

**Artículo 77.-** Cualquiera de las Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento. (58)

**Artículo 78.-** Las dos Cámaras reunidas formaran jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial. (59)

**Artículo 197.-** Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra cualquier funcionario publico que la cometiere. (60)

(57)(58)(59)(60) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pags. 139 y 140.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

**Artículo 85.-** Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y a un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. (61)

**Artículo 98.-** La Corte Suprema de Justicia desempeñara las atribuciones que le concede la expresada ley, y ademas las siguientes:

**Cuarta.- Conocer:**

I.- De las causas que se muevan al Presidente, según el artículo 85.

II.- De las de los gobernadores de los Estados, en los casos de que habla el artículo 123. (62)

**Artículo 123.-** Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, serán juzgados por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia, previa la autorización del Gobierno Supremo. (63)

(61)(62)(63) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 142.

Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuara en el ejercicio de su cargo. Si fuere condenatoria quedara inmediatamente separado de dicho encargo, y sera puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, esta en Tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedera a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley designe. (64)

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

Los ministros son responsables, ante la Ley y en forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales. (65)

(64)(65) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 142.

Constitución Política de la República Mexicana  
de 1857 del 13 de noviembre de 1874.

De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable, el funcionario continuara en el ejercicio de su encargo, y sera puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador si lo hubiere, procedera aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley designe. (66)

Exposición de motivos de 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. publicada en el Diario Oficial de 21 de febrero de 1940. (67)

(66)(67) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 147.

La organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.

Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridad depende exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del despota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con nombres, exige que su función o dirección sea responsable.

Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal; pues no se concibe que el Estado determine las normas de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cual deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastornen ese orden jurídico ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares.

El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función publica debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en el fueron supuestos para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyendose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, el mas propicio, para fincar un solido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

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

La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, ademas de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un

estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como poder despótico y concupiscente que solo lo oprime y lo explota.

La Constitución General de la República, expedida en el año de 1857 acogio como era lógico y natural, el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y bajo su vigencia fueron expedidas leyes reglamentarias de esa materia, el 3 de noviembre de 1870, y el 29 de mayo de 1896, además del Código Penal de 1870, que también contenia disposiciones varias sobre el particular.

También la Constitución Política que actualmente rige, expedida en el año de 1917, establecio la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, la que previno, en su artículo 111, que el Congreso de la Unión expediria, a la mayor brevedad, la Ley reglamentaria respectiva, aclarando, en su artículo 16 transitorio que en el período ordinario de sesiones que empezaria el 1o de septiembre del propio año de 1917, deberia expedir la indicada Ley de Responsabilidades. (68)

(68) Procuraduría General de la República.- La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. numero especial.- Impresos Talleres Morales Hermanos, S.A.. México, D.F. 1980, pag. 147.

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 esta 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 Públicos 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 se deben seguir cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las funciones que habrán de ejercer.



Para que la Ley quedara lo mas completamente posible, se ha consagrado un capitulo especial, reglamentario de la parte final del articulo 111 de la Constitución General de la República, relativo a la facultad de que goza el ejecutivo de la Unión para solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, y de los jueces del orden común de las propias entidades, fijandose los procedimientos que deben observarse.

Por ultimo veremos los motivos en los que se fundo, el actual régimen para la elaboración de la ley de responsabilidades de los Servidores Públicos, que a través de la Secretaria de Contraloria General de la Federación, se hace cumplir.

En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los Poderes públicos esta determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante esta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del Servidor Publico genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

Por ello he sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al Título Cuarto Constitucional. Proponen nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos para actualizarlas de acuerdo con las demandas de un pueblo dinámico que se ha desarrollado en todos los ordenes desde 1917, pero no así en el régimen de responsabilidades de sus servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales.

Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil, y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitira a esa Representación Nacional disponer de elementos mas amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.

Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularian por esta iniciativa de Ley reglamentaria del Titulo Cuarto Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueron ni tribunales especiales. Los servidores Públicos que cometan delito podran ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la Ley penal como cualquier ciudadano y sin mas requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común.

La Ley de Responsabilidades que se propone desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Titulo Cuarto Constitucional.

En primer termino, liquida la desafortunada confusión entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, que fue uno de los factores que contribuyo a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las ultimas cuatro decadas; la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales.

La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: la falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y la moral.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que solo puede imponerse por el Juez Penal.

La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrán ser sancionadas conforme a la legislación penal.

Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio

económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años.

Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Al coordinador de sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales; los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados.

Además, la iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevea la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina de un verdadero tribunal de justicia administrativa.

El personal de la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedara sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esa Dependencia.

Por ultimo, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcara al personal de los Poderes de la Unión y de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinaran los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente iniciativa.

**Artículo 12.-** Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio publico.
- II.- Las obligaciones en el servicio publico.
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio publico, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.



V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero.

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.(69)

**Artículo 79.-** Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

V.- La usurpación de atribuciones.(70)

**Artículo 47.-** Todo servidor publico tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

I.- Cumplir con la máxima diligencia en el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

(69) Secretaría de la Contraloría.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Talleres Graficos de la Nación.- Edición México, 1984-pag. 19.

(70) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Talleres Gráficos de la Nación S.G.- Edición México, 1984-pags. 23, 39, 40 y 41.

**IV.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por la razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas.

**XI.-** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

**XVI.-** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción.

**XVIII.-** Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley.

**XXI.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público. (71)

---

(71) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Talleres Gráficos de la Nación S.G.- Edición México, 1984-pags. 23, 39, 40.

**Artículo 55.-** En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicaran dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.(72)

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagaran una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento.

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición.

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

---

(72) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Talleres Gráficos de la Nación S.G.- Edición México, 1984-pags. 40, 41 y 44.

Artículo 79.- La Secretaria llevara el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicables.(73)

Artículo 83.- En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestaran los bienes inmuebles, con la fecha y el valor de adquisición.(74)

Artículo 87.- Para los efectos de esta Ley y del Código penal, se computaran entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que estos los obtuvieron por si mismos y por motivos ajenos al servidor publico.(75)

(73)(74)(75) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Talleres Gráficos de la Nación Secretaria de Gobernación.- Edición 1985.- México, D.F.-pags. 55, 56 y 57.

### C) DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

En tiempos precarios, la responsabilidad penal en que incurrian los servidores públicos o empleados en el ejercicio de la función administrativa, solo eran responsables por delitos oficiales, faltas u omisión en las funciones. Actualmente podemos apreciar que las sanciones y procedimientos son para todos los servidores públicos sean de elección popular, de los poderes judiciales o cuando ocupen un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública federal, estatal o municipal o de los organismos descentralizados o fideicomisos públicos.

La responsabilidad penal, se configura cuando el acto irregular del servidor público dentro de sus funciones, constituyen delitos previstos y sancionados por los ordenamientos penales. De conformidad con lo dispuesto con la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

Podemos expresar que el acto u omisión puede resultar de la conducta dolosa o culposa de los servidores públicos, sea por apoderamiento de bienes o valores del Estado o de los que pueda disponer con motivo de su empleo, cargo o comisión, incurrir en responsabilidad penal.

En el nuevo ordenamiento de la ley de responsabilidades de los servidores públicos, (del Estado y Municipios) dispone en su artículo 40 "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere esta ley y las responsabilidades penales o de carácter civil que dispongan otros ordenamientos se desarrollaran autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades que por sus funciones conozcan o reciban denuncias, turnar estas a quien deba de conocer de ellas, no podran imponerse por una sola conducta dos veces la misma sanción"

Se establece la competencia de las autoridades para conocer de las responsabilidades, con la salvedad de no sancionar a los servidores públicos que gocen de protección constitucional, previo procedimiento que se realice para determinar la declaratoria de procedencia de acuerdo a la legislación aplicable en la entidad en que incurra el servidor en responsabilidad.

Actualmente la sociedad cuenta con la posibilidad para protegerse o denunciar los actos u omisiones de quienes infringen la ley y con ello dañan los intereses legítimos de los miembros de esa sociedad por la corrupción publica que se propicia en el ejercicio de la función publica.

La legislación penal del estado de México, establece en su Libro segundo, Título Primero, denominado: "Delitos contra el Estado", contiene los tipos penales en que por su acción u omisión pueden incurrir los servidores públicos en ejercicio de la función pública los cuales enunciamos a continuación:

- 1.- Cohecho (arts. 132 y 133)
- 2.- Incumplimiento de funciones públicas (art. 135)
- 3.- Ejercicio indebido de funciones públicas (art. 136)
- 4.- Abandono de funciones públicas (art. 137)
- 5.- Coalición (art. 138)
- 6.- Tráfico de influencia (art. 141)
- 7.- Abuso de autoridad (arts. 139 y 140)
- 8.- Concusión (art. 142)
- 9.- Peculado (art. 143)
- 10.- Enriquecimiento ilícito (144 al 147). (76)

Sus penalidades consisten esencialmente en la privación de la libertad, inhabilitación, destitución del cargo pública, multa, así como sanciones de carácter pecuniario (cuando su por su conducta obtienen un beneficio económico). Tanto la pena corporal como la inhabilitación o la destitución son simultáneas.

(76) Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de México. Edit. Cajica. Cuarta Edición Puebla, Puebla. 1995. págs. 89 a la 111.

La responsabilidad penal es de naturaleza constitucional, pero como premisas fundamentales, entales por incumplimiento a la función pública, cuando los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho se les finca a ciertos servidores públicos, en razón de sus funciones del cargo encomendado y que la propia constitución federal, así como las locales determinan quienes son los sujetos responsables políticamente, a los cuales se les seguira el procedimiento correspondiente.

Por lo que respecta al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, este nos enmarca en su Título tercero, capítulo quinto denominado "procedimiento para el juicio de Responsabilidades" en su artículo 408 que a la letra dice "El procedimiento en los juicios de responsabilidades oficiales se sujetara, para la Averiguación, Instrucción y Fallo, a las reglas establecidas para los asuntos de la competencia de los jueces penales, y para las audiencias del juicio, a las reglas establecidas para los asuntos de la competencia del jurado.

El Código Penal para el Distrito Federal nos señala en su Título Decimo denominado "Delitos cometidos por servidores públicos" los tipos penales en que pueden incurrir durante el ejercicio o con motivo de este, en el empleo, cargo comisión los servidores públicos, siendo los siguientes:



- 1.- Ejercicio indebido del servicio publico (art. 214)
- 2.- Abuso de autoridad (art. 215)
- 3.- Coalición de servidores públicos (art. 216)
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217)
- 5.- Concusión (art. 218)
- 6.- Intimidación (art. 219)
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones (art. 220)
- 8.- Trafico de influencia (art. 221)
- 9.- Cohecho (art. 222)
- 10.- Peculado (art. 223)
- 11.- Enriquecimiento ilícito (art. 224).(77)

Como podemos darnos cuenta los tipos penales antes enumerados tienen una ligera variación con los tipos que establece la legislación del Estado de México, pero también encontramos que las penas que se les imponen a los servidores públicos cuando infringen estos ordenamientos, son de la misma naturaleza.

#### **D) DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

**DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (ESTADO DE MEXICO).**

---

(77) Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa, S.A., México. 1995. pags. 55 a la 63

Antes de las reformas del 11 de Septiembre de 1990 a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, este ordenamiento establecía las reglas de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre esta conocía de las Responsabilidades de los servidores públicos cuando por su conducta incurrieran en responsabilidad (administrativa); las denuncias acusaciones o que quejas podían ser presentadas directamente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o bien ante la Contraloría Interna de la dependencia donde prestara sus servicios el Servidor que incurria en responsabilidad.

Después de las reformas a la citada ley (o mejor dicho de la derogación de ese ordenamiento entro en vigor la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios el 12 de septiembre de 1990, esta nueva ley establece en su artículo 45 que las denuncias, acusaciones o quejas que se presenten en contra de servidores públicos deberán presentarse en los Módulos que se establecieran en cada dependencia (de la administración pública, en los organismos auxiliares y fideicomisos públicos y en los ayuntamientos), no teniendo lugar a la presentación de denuncias, quejas o acusaciones en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, además se establece que las resoluciones que emitan las dependencias, cuando exista inconformidad del servidor publico podran ser impugnadas mediante

el recurso de revocación ante la misma dependencia que las emitio, no estando de acuerdo con el citado ordenamiento ya que no es posible que una misma instancia emita dos resoluciones sobre un mismo asunto.

Ahora bien por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual es aplicable a la jurisdicción del Distrito Federal, esta establece en su articulo 49 que el publico tendrá fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión las cuales podra presentar en los módulos establecidos en cada dependencia y entidad de la administración publica, así mismo establece los procedimientos para aplicar las sanciones que correspondan, las cuales podran ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación y para el caso de que el Tribunal Fiscal emita una resolución absolutoria al servidor publico, esta podra ser impugnada por la secretaria correspondiente.

De lo anterior podemos darnos cuenta de algunas similitudes y diferencias en cuanto a los procedimientos que se establecen por responsabilidades de los servidores públicos, encontrando en ambas legislaciones que se utiliza una terminología inapropiada ya que se habla de "presunto

responsable", "inculpado", "elemento" en lugar de utilizar el termino "servidor", así mismo se habla de "abogado patrono", "defensor", y en ocasiones "Representante legal" en lugar de utilizar unicamente el termino abogado patrono, ya que solo se trata de procedimientos disciplinarios y la terminología que se usa es propia de otras materias (civil, penal); ademas que quien resuelve sobre las sanciones que se van a aplicar a los servidores el precisamente un contador publico y no un Licenciado en Derecho aunque como ya dijimos, solo se trate de procedimientos disciplinarios. Lo anterior podemos fundamentarlo con algunas constancias procesales derivadas de los procedimientos que se citan, las cuales se presentan como Anexos.

A continuación estableceremos los procedimientos que se siguen a los servidores públicos cuando incurrn en responsabilidad:

Responsabilidad Política.- Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, conforme lo señalan los articulos 110 de nuestra Carta Magna y 131 de la Constitución Política del estado libre y Soberano de México son:

Articulo 110.- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de despacho, Jefes de Departamento Administrativo,

Representantes de la Asamblea del distrito Federal, regente y delegados del Distrito Federal, Procurador General de Justicia del distrito Federal, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Distrito Federal, Directores Generales de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritarias, Sociedades, Asociaciones y Fideicomisos Públicos.

Artículo 131.- Son los Diputados de la Legislatura, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo, Procurador General de Justicia del Estado.

Para que se pueda proceder por Responsabilidad Política en contra de los servidores públicos, antes citados, solo cuando exista una afectación a los intereses públicos fundamentales. El artículo 109 de la Constitución General de la Republica, da la posibilidad de que tanto el Congreso de la Unión, así como las legislaturas Locales podran expedir Leyes de Responsabilidades.

El procedimiento para fincar responsabilidad política o juicio político lo establece el artículo 7o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al señalar los intereses públicos fundamentales, en tanto que el Código

Disciplinario del Estado de México, en su artículo 7o. determina las causas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

- a) Ataque a las Instituciones democráticas,
- b) Ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular del Estado de México, a sí como, la organización política y administrativa del municipio,
- c) Las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales y sociales,
- d) Ataque a la libertad de sufragio,
- e) Usurpación de atribuciones,
- f) Cualquier infracción a la Constitución Local o a las leyes estatales, cuando cause perjuicio graves al Estado o a uno o varios municipios del mismo o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones,
- g) Las omisiones de carácter grave en los términos del inciso anterior, y
- h) Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuesto de la Administración Estatal o Municipal a las leyes que determinen el manejo de recursos económicos.

Queda a consideración de la Legislatura, valorar la gravedad de los actos u omisiones pero cuando aquellos actos u omisiones tengan carácter delictuosos se formulara la

declaración de procedencia para que se le finque la responsabilidad penal correspondiente. el juicio político no es procedente por la mera expresión de ideas.

Juicio Político.- El procedimiento para fincar la responsabilidad política a los servidores públicos (del Estado de México) lo contempla la ley de Responsabilidades en sus artículos 9 al 21, mismos que a continuación resumimos:

1.- Procede la responsabilidad política durante el desempeño del empleo, cargo o comisión, o en su caso un año después de haber concluido sus funciones;

2.- La Legislatura del estado, integrara una sección instructora para que substancie el juicio político, esta sección estará integrada por tres diputados;

3.- La acusación la podra hacer cualquier ciudadano exhibiendo pruebas; su acusación debera ser ratificada dentro del termino de tres días naturales ante la legislatura.

4.- Recibida la acusación por la legislatura, esta la turnara con la documentación correspondiente a la sección instructora, la que determinara sobre la conducta del servidor publico, si amerita la procedencia del juicio;

5.- Acreditada la denuncia se procedera a practicar las diligencias necesarias para la sección instructora, señalando las características y circunstancias o en su caso la intervención del servidor publico.

6.- Después de los tres días de haberse ratificado la denuncia, se le emplazara al servidor publico para que se le otorgue la garantía de defensa, compareciendo en forma personal o por conducto de su representante o hacer por escrito, en un termino de 7 días naturales a partir de la notificación que se le haya hecho;

7.- Transcurrido el plazo de habrira un período de 30 días naturales para que el denunciante y el servidor publico acusado ofrezcan sus pruebas que crean convenientes;

8.- La sección instructora calificara las pruebas en el cual admitira o desechara, señalando el termino de la instrucción del procedimiento;

9.- Terminada la instrucción se da un plazo de 3 días naturales para que las partes al tener el expediente a vista produzca sus alegatos en un termino de 6 días naturales por escrito;

10.- Concluido el período de alegatos, la sección instructora debera emitir sus conclusiones en la que se declarara la terminación o continuación del juicio político;

11.- Las conclusiones de la sección instructora se entregaran al secretaria de la legislatura dentro de los 60 días naturales, a partir del momento en que se recibio la denuncia con la opción de solicitar una prorroga de 15 días naturales;

12.- Entregadas las conclusiones al Diputado Secretario de la Legislatura o de la Diputación permanente, dará cuenta al



presidente para que anuncie que la legislatura debe reunirse en pleno como gran jurado de sentencia a fin de resolver sobre la imputación hecha dentro de los tres días naturales siguientes;

13.- El secretario emplazara a la sección instructora (órgano acusador) al denunciante y al servidor publico denunciado para que aleguen lo que a su derecho corresponda;

14.- Señalando el día y hora para la celebración de la audiencia, esta se regirá por las siguientes normas:

a) instalada la legislatura con las dos terceras partes de sus miembros, como gran jurado de sentencia,

b) la sección instructora se constituirá en el órgano acusador,

c) el Diputado o Secretario dará lectura a las conclusiones del órgano acusador,

d) en el uso de la palabra del servidor publico, alegara lo que a su derecho corresponda,

e) hechas las manifestaciones del servidor publico denunciado, se le retirara para que se discuta y vote las conclusiones el órgano acusador y resuelva sobre su responsabilidad.

15.- El gran jurado, resolverá, en caso de ser absolutoria la responsabilidad del servidor publico, continuar ejerciendo su cargo y si es condenatoria, se le decretara la destitución e inhabilitación del cargo.

Esta responsabilidad política, se sigue cuando se afectan los intereses públicos fundamentales. Sin embargo, existe otro tipo de juicio político, que solo decreta la declaración de procedencia por delitos del fuero común, es decir, cuando les quita la protección constitucional.

Para poder fincar responsabilidad penal en contra de los servidores públicos que cometen algún delito durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que gozan de fuero constitucional, previo al procedimiento penal se da inicio al juicio de procedencia el cual determinará si procede o no iniciar el procedimiento penal:

#### Juicio de Procedencia:

1.- Presentada la denuncia o querrela por cualquier ciudadano con los elementos de prueba correspondientes o requerimiento del Ministerio Público, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos para ejercitar acción penal.

2.- Recibida la denuncia o requerimiento, la legislatura ordenara se constituya la sección instructora con tres diputados;

3.- La sección instructora practicara todas las diligencias para establecer la probable existencia de un delito y la probable responsabilidad del inculpado;

4.- Concluida la Averiguación se determina dentro de un plazo de 60 días naturales la procedencia penal o no del inculpado;

queda a consideración de la sección instructora declarar la procedencia, la cual, se notificara a la legislatura para que resuelva si se continua o no con la imputación del delito;

6.- En el supuesto, de continuar se le emplazara al inculpado para que en el termino de 7 días naturales presente su defensa, fenecido el citado termino se habrira un período a prueba por 30 días naturales y la sección instructora valorara las pruebas admitiendolas o desechandolas;

7.- Se otorga un plazo de 3 días naturales a las partes para que tengan a la vista el expediente a partir del termino de los 3 días, se les otorga un termino de 6 días naturales para que expresen lo que a su derecho convenga (alegatos);

8.- Recibidos los alegatos, la sección instructora, pronuncia sus conclusiones, se las dará al diputado secretario, este dará cuenta al presidente de la legislatura y señale el día en que habrá de reunirse el pleno;

9.- Reunido el pleno la legislatura se erquirá en gran jurado, emplazando a las partes para la celebración de la audiencia, y

10.- El gran jurado, determinara si es procedente la declaratoria para que se le procese al inculpado, el cual en forma inmediata sera separado del cargo, en caso contrario, la acción penal esperara a que termine su cargo.

Responsabilidad Administrativa.- Tema central de nuestro estudio lo englosaremos, en cuanto a su concepto,

objeto y finalidad. Así como la procedencia de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos (del Estado de México y Municipios).

#### Concepto de responsabilidad administrativa.-

Marco Antonio Castro Rojas, manifiesta que la responsabilidad administrativa: "es la que surge a consecuencia de una transgresión a obligaciones o deberes de los servidores públicos como tales un ejercicio de sus funciones publicas" (78). En tanto para el Lic. Manuel Gonzalez Oropeza, afirma que se: "deriva de la relación jerárquica entre autoridades superiores y sus subordinados y responde en consecuencia a dichas autoridades superiores aplicarlas. su función es correctiva, pues tiende a garantizar la eficacia de los servicios prestados" (79). Abundando, el Doctor Guillermo Haro Belchez, considera: "Que se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten en la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia que deben de ser observadas en el servicio publico, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de sanciones (amonestaciones, suspensión del empleo, cargo o comisión en el servicio publico y arresto para los miembros de

(78) (79) Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, 2o. curso. Edit. Trillas, México 1990. pag. 15.

seguridad publica, atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda)".(80)

El esfuerzo permanente de darle mas dinamismo a la función publica, sin duda a partir de las reformas constitucionales del titulo cuarto y del articulo 134 en el año de 1982 en donde se establece la potestad disciplinaria del estado, de sancionar las conductas que lesionen el buen despacho de la administración publica, cuando sea originada por observancia de los deberes inherentes a la calidad del servicio publico, haciendo efectiva la sanción por los órganos de control disciplinario.

La creación de los órganos disciplinarios es de suma importancia, por lo que en ellos se deposita la confianza para sancionar a todos aquellos servidores públicos que infrinjan sus deberes encomendados en ejercicio de la función publica. Para prevenir, subsanar o en su caso desechar al mal servidor, que no este atento a los principios básicos de la función publica.

#### Procedimiento Disciplinario:

a) La actuación del órgano de control disciplinario procede cuando algún servidor publico incumpla cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el articulo 42 de la ley de responsabilidades, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo y a la aplicación de las sanciones

(80) Haro Belchez, Guillermo. Régimen Disciplinario en la función publica. edit. Iapen. Toluca, México, 1993. pag. 42.

correspondientes, tomando en consideración la naturaleza de la obligación que se transgreda.

b) Cuando exista la certeza del incumplimiento de las obligaciones por el servidor publico, cualquier persona podra presentar sus quejas o denuncias en los módulos y buzones que se localizan en la dependencia administrativa.

c) Dichas quejas o denuncias se remitiran a la secretaria de la contraloria, dentro del termino de 48 horas, la cual tendrá la facultad de instrumentar las normas y procedimientos para ser atendidos y resueltas.

La Secretaria de la Contraloria no podra conocer de la Probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Poder Judicial y Legislativo ni de los Gobiernos Municipal, por lo que remitira las denuncias y quejas a los propios órganos disciplinarios con que se cuenten las citadas dependencias.

d) El procedimiento inicia con citar al servidor publico presuntamente responsable, a una audiencia, haciendole de su conocimiento la responsabilidad o responsabilidades en que incurrio, así como el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo la audiencia.

e) A la audiencia podra el servidor publico comparecer por si o por conducto de su representante legal, pudiendo ofrecer las pruebas y alegar lo que a su derecho e interés convenga, así mismo, podra asistir el representante de la dependencia de su adscripción.

Cuando en la audiencia se desprenda que no existen elementos suficientes para resolver o se advierta la existencia de posibles conductas de responsabilidad con otros servidores públicos, se dispondrá de practicas de investigación y con citación para otras audiencias, hasta en tanto se den por concluidas las investigaciones.

f) La celebración de la audiencia no debe excederse dentro de los 5 días a los 15 días de la citación.

g) Se fija un plazo de 3 días al concluir la audiencia para que se resuelva sobre la inexistencia o en su debido caso imponer la sanción administrativa que corresponda por su responsabilidad..

h) La notificación de la resolución se hará dentro de las 24 horas siguientes al jefe inmediato, al servidor publico responsable, al representante de la dependencia y al superior jerárquico.

Actuaciones en el procedimiento disciplinario:  
Todas las actuaciones o diligencias que se realicen se levantara acta circunstanciada, recabando las firmas de quienes participen e intervengan aperciendolas en términos de ley.

Las resoluciones y acuerdos que dicte el órgano de control disciplinario durante el procedimiento deben constar por escrito.

Cuando sea grave la actuación u omisión del servidor publico, se podra decretar la suspensión provisional de su empleo, cargo o comisión para la mejor actuación del órgano disciplinario en sus investigaciones.

La suspensión temporal cesara sus efectos cuando lo considere la autoridad instructora, o bien, cuando el servidor publico no resultare responsable de la falta imputada sera restituido en el goce de sus derechos y se le cubriran sus percepciones que debio de recibir durante el tiempo de la suspensión.

Para suspender a servidores públicos, cuyo nombramiento sea autorizado por el gobernador, se requiere de su autorización, también en los casos en que el nombramiento sea ratificado por el Congreso Estatal, se procedera en los términos que establece la Constitución Política del Estado.

En los casos que el servidor publico, durante el procedimiento disciplinario confesare su incumplimiento a la función publica, se procedera de inmediato a dictar resolución, salvo que la autoridad instructora disponga la recepción para acreditar plenamente su confesión. La acreditación de la prueba implica que se sancionara con dos tantos de la sanción aplicable, cuando de trate de sanción económica, pero en el supuesto que se cause un daño o perjuicio a la hacienda publica debera ser suficiente para garantizar la indemnización del daño.



Para las resoluciones administrativas dictadas por el órgano disciplinario de debe de tomar en cuenta lo siguiente:

- 1.- La antigüedad en el servicio;
- 2.- Residencia'
- 3.- La gravedad de la responsabilidad que se incumple;
- 4.- La conveniencia de prevenir prácticas que infrinjan la ley;
- 5.- Las circunstancias socio-economicas;
- 6.- Las condiciones exteriores y medios de su ejecución y
- 7.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico causado del incumplimiento de la función publica.

Ejecución de las resoluciones administrativas.- Con el objeto de dar cumplimiento a las resoluciones administrativas, en cuanto a su sanción las autoridades administrativas podran emplear los medios de apremio que establece el Código correctivo.

Las ejecuciones de las sanciones administrativas impuestas en resoluciones firmes, serán de ejecución inmediata. Cuando se trate de suspensión, destitución o inhabilitación, sus efectos surtirán al momento de notificarse la resolución.

Las sanciones economicas, se constituirán en créditos fiscales del Erario Estatal o Municipal y su exigibilidad

sera mediante el procedimiento administrativo de ejecución, siendo aplicables las disposiciones fiscales.

Registro por Inhabilitación.- Cuando las resoluciones administrativas impongan sanciones por inhabilitación en la función publica, el órgano diciplinario que lo es la Secretaria de la Contraloria, llevar un registro de inhabilitación.

Por cuanto toca a las sanciones de inhabilitación impuestas a servidores públicos de los podese Judicial y Legislativo o del Municipio , de estos deberan de remitir por conducto de su órgano disciplinario a la Contraloria la citada resolución para su registro.

Es la facultad exclusiva de la Contraloria, girar oficio a las dependencias que los soliciten la información sobre si no existen antecedentes de inhabilitación de la persona que se pretende ingresar al servicio publico ( art. 64 de la ley de responsabilidades).

Prescripción de la responsabilidad.- El beneficio obtenido o perjuicio causado por el responsable prescribe en tres meses cuando no exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado o cuando no pueda cuantificarse en dinero.

Con excepción de lo anterior, prescribir la responsabilidad del servidor público en tres años, salvo aquellos que se haya determinado el crédito fiscal que debe sujetarse a lo prescrito por los ordenamientos fiscales.

Los efectos del beneficio de la prescripción se contarán a partir del día siguiente a aquel en se hubiera incurrido en responsabilidad. A partir del momento en que se hubiese cesado, si fue de carácter continuo interrumpiéndose la misma por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable.

## CAPITULO IV

### DE LAS PENAS

#### a) LA PENA

Para comenzar el tema que corresponde al presente capítulo, es necesario señalar lo que es el Derecho Penal, y al respecto el maestro Fernando Castellanos nos dice que: "... es la rama del Derecho Público interno relativa a los delitos, a las penas y a las medidas de seguridad, que tiene por objeto inmediato la creación y la conservación del orden social..." (81)

Deduciéndose entonces, que el derecho penal al ser una parte del derecho público interno, protege los bienes que aun cuando pertenezcan directamente a los individuos (la vida, la libertad, el honor, el patrimonio, la integridad física, etc.), se defienden siempre con miras a un interés público, como exclusivamente en interés de la colectividad se dictan también las normas que protegen directamente bienes públicos existentes o tienden a promover el progreso social. Ya que la acción dirigida a la represión de los delitos es siempre pública e incumbe al Estado, inclusive cuando su ejercicio depende de una manifestación de la voluntad del particular (delitos que se persiguen por querrela o a petición de parte).

---

(81) Castellanos Fernando, Lineamientos elementales de Derecho Penal, Editorial Porrúa, 17a ed. México 1982. pag. 19.

De aquí la necesidad de distinguir en el ámbito de las penas infligidas por el Estado, las que constituyen la consecuencia específica del delito y que por eso se califican como "delictivas". Son delictivas, por tanto, las penas que se irrogan por la autoridad judicial por medio del proceso.

Ahora bien si analizamos a la pena desde un punto de vista sustancial apreciamos que esta, consiste en la privación o reducción de un bien individual. Mientras que en la antigüedad había una gran variedad de penas, algunas de las cuales afectaban directamente al honor (penas infamantes: **picota** -rollo o columna de piedra o de fabrica que había a la entrada de algunos lugares, donde se exponían las cabezas de los ajusticiados, o los reos, a la vergüenza pública- (82), **sambenito** -En tiempos de la inquisición, capotilla o escapulario que se colgaba sobre los reconciliados con aquel severo tribunal de la fe. Letreros que en los templos indicaban los nombres y las penitencias de los sancionados por la inquisición. Mala nota o mal antecedente- (83), etc.), y otras a la integridad personal (penas corporales: mutilación, azotes, etc.).

(82) Ossorio y Florit, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Edit. Heliastra S.R.L. Buenos Aires Argentina. 1978. pag. 574.

(83) Idem pag. 688.

Cabe hacer mención que el presente capítulo se basa únicamente al Derecho Penal Mexicano, por lo que es importante manifestar que antes de la conquista de México ya existía un modo de aplicar las penas que correspondían a aquellos individuos que cometían algún ilícito tutelado desde el punto de vista y principalmente de las grandes naciones de aquel entonces, y dentro de las más importantes tenemos al pueblo Maya, Tarasco y Azteca.

El jurista Ignacio Villalobos señala que: "... La Historia del Derecho Penal, no se estudia por afán de exhibir una supuesta erudición, vacía de sentido y de utilidad, sino por el beneficio que reporta, para la mejor inteligencia de las instituciones actuales, el conocimiento comparativo de sus orígenes y de sus antecedentes así como la observación atenta del proceso que ha seguido el derecho en su elaboración..." (84)

Por lo tanto es necesario manifestar a grandes rasgos como se imponían las penas respectivas en el pueblo Maya. Así tenemos que en aquel reino se caracterizaba por su severidad, los batabs o casiques tenían a su cargo la función de juzgar y aplicaban como penas principalmente la muerte o la esclavitud; la primera se reservaba para los adúlteros, homicidas, incendiarios, raptos y corruptores de doncellas; la segunda para los ladrones.

---

(84) Ignacio Villalobos. Derecho Penal Mexicano, edit. Porrúa. 2ª ed. 1960. pag. 23.

Si el autor del robo era un señor principal, se le labraba el rostro, desde la barba hasta la frente, por lo que el pueblo Maya no uso como pena ni la prisión ni los azotes, pero a los condenados ya sea a muerte o esclavos se les encerraba en jaulas de madera que servían de cárceles.

En el pueblo Tarasco, se tiene noticia también de la crueldad de las penas. Por ejemplo el adulterio habido con una mujer del soberano o calzontzi, se castigaba no solo con la muerte del adultero seno que trascendia a toda su familia, sus bienes eran confiscados, otro ejemplo cuando un familiar del monarca llevaba una vida escandalosa, se le mataba en unión de su servidumbre y se le confiscaban sus bienes, ésta justicia se ejercia a través del Sumo Sacerdote o Petamuti.

En el pueblo Azteca, y cabe señalar al respecto la importancia que resulta del estudio del Derecho Penal de este reino, aun cuando su legislación no ejercio influencia en la posterior, era el reino o Imperio de mas relieve a la hora de la conquista, ya que impuso o influencio las practicas jurídicas de todos aquellos núcleos que conservaban su independencia a la llegada de los Españoles, realizando para aquel entonces metas insospechadas en materia penal.

En este estado de cosas se derivaron importantes consecuencias para los miembros de dicho reino, quienes violaban el orden social eran colocados en un estatus graduado de inferioridad y se aprovechaba su trabajo en una especie de esclavitud. En un principio escasearon los robos y delitos de menor importancia cuando las relaciones de los individuos entre si estaban afectas a la responsabilidad solidaria de la comunidad, pero en la medida de la población crecio se complicaron las tareas.

Siendo el pueblo Azteca esencialmente guerrero y combativo, educaba a los jovenes para el servicio de las armas y la animosidad personal se manifestaba en derramamientos de sangre, debilitandose la potencialidad guerrera de la tribu y fue preciso crear tribunales que ejercieran su jurisdicción en estos asuntos.

El Derecho Penal Azteca revela excesiva severidad, principalmente con relación a los delitos considerados como capaces de hacer peligrar la estabilidad del Gobierno o la persona misma del soberano, las penas crueles también se aplicaban en otros tipos de infracciones.

Las penas eran las siguientes: destierro, penas infamantes, perdida de la nobleza, suspensión y destitución de empleo, esclavitud, arresto, prisión, demolición de la casa del infractor, pecuniarias y las de muerte.



Por lo que para nuestro tiempo nos percatamos que dentro de los Estados modernos la pena recae por lo común sobre tres bienes, la vida, la libertad y el patrimonio, aclarando que por lo que respecta a la vida, podemos señalar entre otros Estados quien lo tutela por ejemplo lo es, Estados Unidos de Norte América, y respecto a los otros dos bienes de libertad y patrimonio, el Derecho Penal Mexicano los tutela, ya que sobre la libertad se basa (en pena restrictiva de libertad personal o pena corporal), y acerca del patrimonio (penas pecuniarias).

Por lo que hace a la pena en si, Francesco Antolisei, señala: " ... El vocablo "pena" es sinónimo de "castigo": en general indica el dolor, el sufrimiento que se inflige a quien ha violado un mandato...". (85)

Por otra parte Manuel Ossorio y Florit, indica que la pena es: "... Castigo impuesto por la autoridad legitima, especialmente de índole judicial, a quien ha cometido un delito o falta. Mezger dice que en sentido estricto es "La imposición de un mal proporcionado al hecho"; es decir, una "retribución" por el mal que ha sido cometido. Y en sentido autentico, la pena es la que "corresponde, aun en lo que respecta al contenido, al hecho punible cometido", debiendo existir entre la pena y el hecho "una equiparación valorativa (equiparación desvalorativa)".(86)

---

(85) Francesco Antolisei. Manual de Derecho Penal. Parte General. Ed. Temis. Bogota-Colombia. 1988. pag. 483.

(86) Ossorio y Florit, Manuel. Ob. cit. pag. 558.

Desprendiéndose a su vez, que también nuestro Derecho Penal tutela la pena pecuniaria (o sea como pena accesoria principalmente en los delitos patrimoniales que se establece por día salario multa, inclusive la reparación del daño como lo establece el artículo 29 del Código Penal), al respecto Manuel Ossorio y Florit, refiere que es: "...Aquella que no puede aplicarse independientemente, sino que va unida a la otra llamada pena principal...".(87)

Al mismo tiempo nuestro Derecho Sustantivo tutela lo que se conoce como medidas de seguridad (aplicable en casos especiales en personas inimputables que padecen un mal permanente o transitorio o de desarrollo intelectual retardado, como se desprende de los artículos 24 inciso 3, 67, 68, 69 del Código Penal, 495, 496 y 497 del Código Federal de Procedimientos Penales).

En consecuencia, y como hemos venido aludiendo, si el Estado tiene la facultad subjetiva de castigar a todos aquellos que han transgredido la norma penal (pretensión punitiva) y este derecho subjetivo se hace vales a través de la acción penal, luego entonces, al momento en que el juzgador (tribunal de decisión) aplica la pena respectiva al caso concreto se puede decir que la pretensión punitiva se ha hecho valer, o sea

---

(87) Ossorio y Florit, Manuel. Ob. cit. pag. 558.

quien se encuentra facultado para imponer una determinada pena, ya sea corporal (principal), accesoria o una medida de seguridad, lo es el órgano jurisdiccional y ello lo vamos a encontrar en una sentencia definitiva dictada por dicho juzgador resolviendo la situación planteada principal.

Lo que es procedente indicar para cerrar el presente punto las causas que extinguen a la pena y las cuales son:

- a) Muerte del delincuente
- b) Amnistía
- c) Indulto
- d) Prescripción
- e) Perdón
- f) Rehabilitación.

Ahora bien, aceptadas la fundamentación y la necesidad del orden jurídico, se han elaborado numerosas doctrinas para servir de justificación a la pena. A tres podemos deducirlas, siendo las siguientes:

a) Teorías absolutas.- Aquí la pena carece de una finalidad practica; se aplica por exigencia de la justicia absoluta; si el bien merece el bien, el mal merece el mal. La pena es entonces la justa consecuencia del delito cometido y el delincuente la debe sufrir, ya sea a titulo de reparación o de retribución por el hecho ejecutado; de ahí que estas orientaciones absolutas, a su vez, se clasifiquen en reparatorias y retribucionistas.

b) Teorías relativas.- A diferencia de las anteriores que consideran a la pena como fin, las relativas la toman como un medio necesario para asegurar la vida en sociedad. Esto es, asignan a la pena una finalidad en donde encuentra su fundamento.

c) Mixtas.- Nos dice Eusebio Gómez, que estas intentan la conciliación de la justicia absoluta, con una finalidad. De todas las teorías mixtas, la mas difundida es la de Rossi, quien toma como base el orden moral, eterno e inmutable, preexistente a todas las cosas; junto a él, existe el orden social igualmente obligatorio, correspondiendo a estos dos ordenes, una justicia absoluta y relativa. Esta no es sino la misma justicia absoluta que desarrolla toda su eficacia en la sociedad humana por medio del poder social.

Eugenio Cuello Calon, parece adherirse a las teorías mixtas al afirmar que si bien la pena debe aspirar a la realización de fines de utilidad social y principalmente de prevención del delito, también no puede prescindir en modo de la idea de justicia, cuya base es la retribución, pues la realización de la justicia es un fin socialmente útil y por eso la pena, aun cuando tienda a la prevención, ha de tomar en cuenta aquellos sentimientos tradicionales hondamente arraigados en la conciencia colectiva, los cuales exigen el justo castigo del delito y dan a la represión criminal un tono moral que la eleva y ennoblece.

Los fines de la pena para algunos autores como Cuello Calon deben aspirar a lo siguiente: obrar en el delincuente, creando en él, por el sufrimiento, motivos que le aparten del delito en lo porvenir y reformarlo para adaptarse a la vida social. tratandose de inadaptables, entonces la pena tiene como finalidad la eliminación del sujeto. Además la pena debe perseguir la ejemplaridad, patentizando a los ciudadanos pacíficos la necesidad de respetar la ley.

Sin duda el fin último de la pena es salvaguardar a la sociedad. para conseguirla, debe ser intimidatoria, es decir, evitar la delincuencia por el temor de su aplicación; ejemplar, al servir de ejemplo a los demás y no solo al delincuente, para que todos adviertan la efectividad de la amenaza estatal; correctiva, al producir en el penado la readaptación a la vida normal, mediante los tratamientos curativos y educacionales adecuados, impidiendo así la reincidencia; eliminatorio, ya sea temporal o definitivamente, según que el condenado pueda readaptarse a la vida social o se trate de sujetos incorregibles; y, justa, pues la injusticia acarrearía males mayores, no solo en relación a quien sufre directamente la pena, sino para todos los miembros de la colectividad al esperar que el Derecho realice elevados valores entre los cuales destacan la justicia, la seguridad y el bienestar sociales.

Para Villalobos, señala como caracteres de la pena los siguientes: debe ser aflictiva, legal, cierta, publica, educativa, humana, equivalente, suficiente, remisible, reparable, personal, variada y elástica.

Con lo anterior podemos decir que por su fin preponderante las penas se clasifican en intimidatorias, correctivas y eliminatorias, según se apliquen a sujetos no corrompidos, a individuos ya maleados pero susceptibles de corrección, o a inadaptados peligrosos.

Por el bien jurídico que afectan o como dice Carranca y Trujillo, atendiendo a su naturaleza, pueden ser: contra la vida (pena capital); corporales (azotes, marcas, mutilaciones); contra la libertad (prisión, confinamiento, prohibición de ir a lugar determinado); pecuniarias (privan de algunos bienes patrimoniales, como la multa y la reparación del daño); y contra ciertos derechos (destitución de funciones, pérdida o suspensión de la patria potestad y tutela, etc.).

Al respecto el artículo 24 del Código Penal establece: Las penas y medidas de seguridad son: Prisión, Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad, Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, Confinamiento, Prohibición de ir

a lugar determinado, Sanción Pecuniaria, Derog, Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito, Amonestación, Apercibimiento, Caución de no ofender, Suspensión o privación de derechos, Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos, Publicación especial de sentencia, Vigilancia de la autoridad, Suspensión o disolución de sociedades, Medidas tutelares para menores, Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito; y las demás que fijen las leyes.

#### b) DE LA SANCION

Tenemos que la sanción es la consecuencia jurídica que se produce por la violación de una norma y que tienen por objeto restablecer el orden legal o evitar una futura violación del mismo. (88)

Al respecto Carnelutti las define como "el señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto", pero en seguida agregaba que también puede considerarse como una sanción, el premio que se otorga al que cumple con la norma, de lo que se infiere que, las sanciones se producen no solo por la violación de la norma, sino también por su cumplimiento.

---

(88) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. 20ª Ed. México 1991. pag. 720.

Las sanciones procesales se refieren, solo, a la violación de las normas procesales, y:

a) Que la pena impuesta a la persona que viola una norma procesal, constituye una sanción, pero que no toda sanción constituye una pena;

b) Las leyes o normas jurídicas que no están sancionadas debidamente, son leyes imperfectas, pero no pierden por ello su naturaleza jurídica;

c) La sanción puede ir mas allá o mas acá del restablecimiento del orden jurídico violado, es decir, pueden equivaler o no al daño producido por la violación. En algunos casos, la sanción es mayor que dicho daño y en otros es menor;

d) La ejecución forzosa de la obligación incumplida, es una sanción mediante la cual se realiza coactivamente el derecho violado;

e) La sanción no presupone siempre culpa ni dolo de quien ha violado la Ley. Puede aplicarse aun faltando estos elementos: f) Entre las sanciones figura la nulidad del acto jurídico violatorio de la norma o su anulabilidad;



g) Son figuras principales de la sanción, el resarcimiento de los daños y perjuicios y la restitución del estado jurídico anterior a la violación de la norma;

h) La violación de una norma da origen con frecuencia a varias sanciones y no a una sola. El ejemplo típico, son las sanciones civiles y penales que se producen cuando se comete un delito. Entre las sanciones que la ley procesal establece, figuran: la ejecución forzosa, los medios de apremio, las caducidades procesales, las nulidades procesales, la responsabilidad oficial, la destitución, la suspensión de los funcionarios judiciales y las correcciones disciplinarias.

Ahora bien dentro de las sanciones que se imponen a los servidores públicos cuando incurren en responsabilidad, encontramos las siguientes:

- Suspensión,
- Inhabilitación,
- Amonestación,
- Destitución,
- Multa,
- Arresto y
- Sanción económica.

La suspensión, va a consistir en un tiempo determinado, durante el cual el servidor publico dejara de desempeñar su empleo, cargo o comisión.

La inhabilitación impide al servidor publico, desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Publica Federal, Estatal o Municipal; hasta que se cumpla el plazo fijado para ello como sanción.

La amonestación consiste en hacer del conocimiento del servidor publico de la responsabilidad en que incurrio y apercibiendolo para que no vuelva a incurrir en ella o se le aplicara una sanción mayor.

La destitución, consiste en separar de su empleo, cargo comisión al servidor publico que incurre en responsabilidad, siendo esta una facultad del superior jerárquico.

Por multa entendemos que es una sanción de carácter pecuniario, la cual consiste en el pago de una cantidad determinada de dinero.

El arresto consiste en la privación de la libertad por un tiempo determinado, el cual se lleva a cabo por elementos de seguridad publica.

La sanción económica va a ser aplicada de acuerdo al beneficio económico que haya adquirido el servidor publico con motivo de su empleo, cargo o comisión.

**c) DE LA MULTA.**

Nuestra ley vigente define a la multa como una sanción de carácter pecuniario consistente en el pago de determinada cantidad de dinero. La facultad para imponer multas, es facultad de los jueces, esto para hacer cumplir sus determinaciones o en ejercicio de su facultad disciplinaria, siendo en el primer caso un medio de apremio y en el segundo viene a ser lo que actualmente conocemos como una corrección. (89)

El Código Penal vigente nos dice que la multa proviene de una sanción pecuniaria, la cual consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijara por días multa, los cuales no podran exceder de quinientos, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. (90)

(89) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed. Porrúa. 20ª Ed. México 1991. pag. 567.

(90) Código Penal. edit. Porrúa, S.A., 55 edición, México 1995, pag. 10.

#### d) COMENTARIOS

1.- Podemos decir que la pena en si misma, no es únicamente la remuneración del mal, hecha con peso y medida por un juez legitimo, pues es licito prever y sacar partido de los efectos que puede causar el hecho de la pena, mientras con ello no se desnaturalice y se le prive de su carácter de legitimidad.

2.- Cabe hacer una especial reflexión sobre "sanción pecuniaria", a saber: la reparación del daño. Al respecto el articulo 29 del Código Penal del Distrito Federal, establece que la sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño. Ahora bien el articulo 34, establece que "La reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena publica y se exigira de oficio por el Ministerio Publico. El ofendido o sus derechohabientes podran aportar al Ministerio Publico o al juez en su caso, los datos y pruebas que tengan para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación, en los términos que prevenga el Código de Procedimientos Penales.

3.- Por otra parte hablando de reparación del daño, cuando esta no pueda obtenerse ante el juez penal, por virtud del no ejercicio de la acción penal, sobreseimiento o sentencia absolutoria, la parte ofendida podra recurrir a la vía civil en los términos que establezca la ley correspondiente.

4.- De aquí se desprende una contradicción en cuanto a la reparación del daño ya que en ocasiones se considera como pena y en otras pierde ese carácter, en realidad la reparación del daño no puede ser una pena; esta se extingue con la muerte del sentenciado, lo cual no ocurre con la reparación del daño, de acuerdo con lo establecido por el artículo 91 del Código Penal. Cabe hacer mención entonces que si dejara la reparación como una pena pública, esta sería trascendental, por que sería más eficaz dejar al derecho civil el resarcimiento de los daños ocasionados por el delito.

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

1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las constituciones de cada entidad Federativa enmarcan a todos los Servidores Públicos sin hacer distinción, mas sin embargo si encontramos diferenciación que va a ser determinada por el empleo, cargo o comisión que desempeña, esto es desde el Presidente de la República, hasta el Policía de vigilancia tienen el carácter de Servidores Públicos en base al servicio publico que prestan dentro de nuestra sociedad.

2.- Las sanciones que se imponen a los servidores públicos son variadas, dependiendo del empleo, cargo o comisión que desempeñen, en base a la responsabilidad que les resulte por sus actos u omisiones de la conducta realizada y estas pueden ser las siguientes: Destitución, Inhabilitación, Corporales, Multa, Suspensión o Sanciones Económicas, Amonestacion o Arresto.

3.- Como se ha dicho los servidores públicos tienen diferentes sanciones, esto va a depender de la responsabilidad en que incurran durante su empleo, cargo o comisión, existiendo varios tipos de responsabilidad las cuales pueden ser la política, la penal, la administrativa y en los últimos años la responsabilidad fiscal, desde luego cada una de estas tiene un procedimiento a seguir.

4.- Ahora bien, cada procedimiento tiene su peculiaridad, el político lo encontramos regido por la constitución de cada entidad federativa y en relación con la ley de responsabilidades de los servidores públicos de cada entidad las cuales determinan los pasos a seguir desde su inicio hasta su resolución, destacando no obstante que no es un procedimiento penal, si se utiliza la terminología en el mismo, con algunas variantes.

5.- Por lo que respecta al procedimiento penal que se les pueda seguir a los servidores públicos cuando cometan un delito durante su empleo, cargo o comisión; este es el mas completo, acorde a lo que establece la misma Constitución, por lo tanto consideramos que este procedimiento se encuentra bien definido; haciendo mención que para poder iniciar un procedimiento penal en contra de un servidor publico, previo a este se iniciara el juicio de procedencia para determinar si procede o no iniciar el procedimiento penal correspondiente.

6.- Por lo que hace al procedimiento administrativo que se sigue para imponer las sanciones que correspondan por responsabilidad administrativa, esta no tiene una regulación especifica, porque el procedimiento a seguir bien se podia llevar ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo directamente o bien ante la Contraloría Interna; sin precisar una

secuela procedimental determinada, ademas que utilizan indistintamente terminología tanto de materia civil como de materia penal, por lo tanto se sugiere el siguiente procedimiento:

En el procedimiento administrativo consideramos que por ser de trascendencia únicamente disciplinaria se iniciara una etapa preliminar, la cual iniciara con una queja de particular a servidor publico o de servidor a servidor públicos; por lo que dicha instancia se llevara a cabo ante la Contraloría Interna de cada dependencia procediendo primeramente con la presentación de la queja, con la contestación de la misma, terminando con una conciliación o bien proceder a la denuncia o acusación en caso de que no se concilien los intereses; tal como se hace en los procedimientos que se siguen ante la Comisión de Derechos Humanos.

La acusación o denuncia se seguira ante la misma contraloría, la cual contara con un departamento especial que realice funciones similares a las de un Ministerio Publico, resolviendo finalmente la sanción aplicable al servidor publico en relación al caso concreto; y para el caso de inconformidad podra recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y no como lo establece el ordenamiento jurídico en comento.

Dicho procedimiento se regirá por las reglas establecidas en el citado organismo.



7.- Podemos concluir que las causas que dan origen a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se dan porque estos desconocen el Código de conducta que los rige o conociendolo, simplemente no cumplen con dicho ordenamiento; dando origen con su conducta, la cual es grosera, despota y corrupta, a infringir los principios fundamentales en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que afectan el interés publico.



GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO  
CONTRALORIA INTERNA

Tlalnepantla de Baz, México, a veintitrés de septiembre de mil novecientos -  
noventa y cuatro. - - - - -

Vistos para resolver en definitiva los autos del expediente de queja número  
051/994, relativos al procedimiento disciplinario instaurado en contra del -  
ciudadano RAFAEL PEREZ SANCHEZ; y - - - - -

RESULTANDO



1.- Mediante acuerdo de fecha trece de junio de mil novecientos noventa y --  
cuatro, el Contralor Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado  
de México determinó instaurar el procedimiento disciplinario en contra del  
servidor público RAFAEL PEREZ SANCHEZ Jefe de la Oficina de Vehículos Oficia  
les del Valle Cuautitlán de Policía y Tránsito, en términos de la documenta-  
ción que obra en autos. - - - - -

2.- En fecha cuatro de julio de mil novecientos noventa y cuatro, compareció  
ante la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno en Tlalne--  
pantla, el señor RAFAEL PEREZ SANCHEZ, con el objeto de desahogar la garan-  
tía de audiencia en el procedimiento disciplinario seguido en su contra; y -

CONSIDERANDO

I.- La Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno del Estado -  
de México, es competente para tramitar y resolver el presente asunto, de con-  
formidad con lo dispuesto por los artículos 3o fracciones IV y VI, 43, 55, -  
60 y 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado  
y Municipios; los numerales primero y cuarto fracción II del Acuerdo del Eje-  
cutivo del Estado por el que se establecen los órganos de control interno en  
las Dependencias de la Administración Pública de la Entidad; segundo del di-  
verso que abroga el que creó a la Inspección General de Seguridad Pública y  
Tránsito, así como los numerales primero y segundo del Acuerdo del Secreta-  
rio General de Gobierno de la Entidad, por el que se faculta al Contralor --  
Interno de la propia Secretaría para imponer sanciones disciplinarias en tér-  
minos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y  
Municipios. - - - - -

II.- Es dable determinar el sobroseimiento de este procedimiento disciplina-  
rio, en virtud de que si bien es cierto, en el asunto de cuenta, existe una  
queja por parte del ciudadano LEONARDO ACOSTA ALVAREZ, en la cual señala que  
le entregó al servidor público RAFAEL PEREZ SANCHEZ la cantidad de tres mil  
nuevos pesos, a efecto de cubrir el deducible de la unidad accidentada núma-

ro 7232, entregándo únicamente dos mil nuevos pesos al ajustador de la asegu-  
radora correspondiente, quedándose con los otros mil nuevos pesos; hecho que  
sucedió el día tres de noviembre de 1933. También lo es, que el C. RAFAEL -  
PEREZ SANCHEZ presentó su renuncia en fecha anterior, en efecto, como se des-  
prende de la documental que obra a foja treinta y tres del expediente en que  
se actúa, el día quince de abril del año en curso, se recibió, en la Direc-  
ción General de Seguridad Pública y Tránsito, la renuncia del citado servi-  
dor público; por lo que esta autoridad se ve imposibilitada para sancionar -  
al elemento en cuestión con la suspensión en el empleo. Consiguientemente,  
no es factible entrar al estudio de la responsabilidad administrativa atribui-  
da al señor RAFAEL PEREZ SANCHEZ, al haber dejado de existir ésta como --  
sujeto a disciplinar.-----

En mérito de lo expuesto y fundado se resuelve:-----

PRIMERO.- Se sobrees el presente procedimiento disciplinario seguido en con-  
tra del C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ, en los términos apuntados.-----

SEGUNDO.- Notifíquese por oficio al Director General de Seguridad Pública y  
Tránsito, Subdirector General de Administración, Subdirector General de Ope-  
raciones y Subdirector Operativo del Valle Cuautitlán.-----

Así lo resolvid y firma el Contador Público José Francisco Urrutia Fonsaca,  
Contralor Interno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Mexico.

EL CONTRALOR INTERNO DE LA SECRETARIA  
GENERAL DE GOBIERNO



C. P. JOSE FRANCISCO URRUTIA FONSECA

CONTRALORIA INTERNA  
TLALNEPANTLA



Maipantla de Bar, Estado de México, siendo las doce horas del día seis de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, día y hora señalados para que tenga lugar el desahogo de la prueba testimonial a cargo del C. MARIO ANGEL ANZALDO FLORES, dentro del procedimiento disciplinario de supervisión/051/294; el C. Auxiliar de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno LIC. JOSE HECTOR JUAREZ GALVAN, quien actúa con la presencia de dos testigos de asistencia que al final firman para constancia legal, y con fundamento en la fracción I del artículo 59 de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, declaró abierta la presente audiencia.-----

A continuación, el C. Auxiliar hace constar que comparece a esta diligencia el ciudadano RAFAEL PEREZ SANCHEZ, quien se encuentra asistido por su abogado patrono el C. LIC. ALFREDO MARTINEZ CIBREA, quien se identificó con cédula profesional número 1971352, expedida a su favor por la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, documento que se tiene a la vista y el cual se le devuelve a su interesado; asimismo se hace constar que no fue notificado en términos de ley el testigo MARIO ANGEL ANZALDO FLORES, lo que se hace constar para todos los efectos legales a que haya lugar.-----

Enseguida, se concede el uso de la palabra al abogado patrono del elemento compareciente, quien manifiesta: Que en este acto y toda vez que no fue debidamente notificado el C. MARIO ANGEL ANZALDO FLORES, solicito se le envíe el citatorio correspondiente fijando día y hora para el desahogo de su testimonial comprometiéndose esta defensa a presentarlo en la fecha señalada, reservando esta defensa en caso de ser necesario seguir aportando pruebas, siendo todo lo que tengo que manifestar.-----

Visto lo manifestado por la defensa, el C. Auxiliar ACUERDA: I.- Cítese personalmente al C. MARIO ANGEL ANZALDO FLORES en términos de ley; asimismo se le tiene al día comprometiéndose a presentar a tal persona el día y hora que sea señalado para desahogar su testimonio, apercibida que en caso de no hacerlo así le será declarada desierta tal probanza; II.- Se señalan las doce horas del día trece de septiembre del año en curso, para que tenga lugar el desahogo de la prueba testimonial del C. MARIO ANGEL ANZALDO FLORES; así como de los correspondientes alegatos; III.- Notifíquese al comparecientes.-----

En este acto se da por enterado y notificado del acuerdo que antecede el C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ así como su abogado patrono, lo que se hace constar para todos los efectos legales a que haya lugar.-----

No habiendo más que agregar a lo presente, una vez leída y ratificada, se da por terminada siendo las doce horas con cincuenta minutos del día de la fecha, firman do el margen y el calce los que en ella intervinieron para constancia legal.-----

(FIRMAS AL REVERSO)



El día veintinueve de Julio, Estado de México, siendo las diez horas del día veintinueve de Julio de mil novecientos noventa y cuatro, día y hora señalados para que tenga verificativo el desahogo de las testimoniales a cargo de los señores LEONARDO ACOSTA ALVAREZ, DAVID GARCIA MARTINEZ y MARIO ANGEL ANSALDO FLORES, en el procedimiento disciplinario de queja número 051/994, instaurado en contra del C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ; el C. Auxiliar de la Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno LIC. JOSE HECTOR JUAREZ GALVAN quien actúa con la presencia de dos testigos de asistencia, mismos que al final firman para constancia legal; y con fundamento en la fracción I del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, declaró abierta la presente audiencia. - - - - -

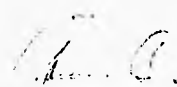
Visto el estado que guardan los autos del expediente en que se actúa, el C. Auxiliar ACUERDA: I.- Toda vez de que del presente expediente se desprende que el C. LIC. RAFAEL VARGAS HERNANDEZ Jefe del Departamento de Recursos Humanos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, no ha dado respuesta al oficio número 1166/94, enviado por esta Dependencia, a efecto de que informe la adscripción de los señores LEONARDO ACOSTA ALVAREZ, DAVID GARCIA MARTINEZ y MARIO ANGEL ANSALDO FLORES, siendo necesario tal hecho para la correcta preparación de las pruebas ofrecidas por el inculpado RAFAEL PEREZ SANCHEZ, no es posible llevar a cabo la presente diligencia, lo que se hace constar para todos los efectos legales a que haya lugar; II.- En virtud de lo anterior, se hace necesario esperar la respuesta por parte de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito al citado oficio número 1166/94, antes de señalarse nueva fecha para el desahogo de pruebas ofrecidas en el expediente en que se actúa; debiéndosele notificar personalmente al C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ, cuando se señale la nueva fecha. - - - - -


No habiendo más que agregar a la presente, se dá por terminada siendo las diez horas con treinta minutos del día de la fecha, firmando al margen y al calce los que en ella intervinieron para constancia legal. - - - - -

C. AUXILIAR DE LA CONTRALORIA INTERNA  
 DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

  
 LIC. JOSE HECTOR JUAREZ GALVAN

TESTIGOS DE ASISTENCIA

  
 LIC. VICENTE CRUZ CARRADA

  
 C. ROCID GALVAN MEDINA



*[Handwritten signature]*

Tlattepecancla de Baz, Estado de México, siendo las doce horas del día cuatro de julio de mil novecientos noventa y cuatro, día y hora señalados para que tenga verificativo el desahogo de la garantía de audiencia del ciudadano RAFAEL PEREZ SANCHEZ, en el procedimiento disciplinario de queja número 051/994, instaurado en su contra mediante acuerdo de fecha trece de junio del año en curso; asimismo el C. Auxiliar de la -- Contraloría Interna de la Secretaría General de Gobierno LIC. JOSE HECTOR JUAREZ GALVAN quien actúa con la presencia de dos testigos de asistencia mismos que al final firman para constancia legal, y con fundamento en la fracción I del artículo 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, declaró abierta la presente audiencia.-----

A continuación, y estando presente el C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ, el C. Auxiliar procede a dar lectura a los autos que obran en el expediente en que se actúa, y se hace de su conocimiento del compareciente el contenido de los autos a que se hace acreedor los falsos declarantes ante autoridad competente, persona que es exhortada en -- términos de ley para que se conduzca con verdad en la presente audiencia en la que va a intervenir y quien por sus generales manifiesta llamarse correctamente como ha quedado escrito, ser de sesenta años de edad, casado, con instrucción educativa de --

segundo año de Medicina, originario y vecino de México, Distrito Federal, de ocupación desempleado, con domicilio actual en Hacienda de Santiago #98, Col. Prados del Rosario, Azcapotzalco, Distrito Federal, C.P. 02410, y en relación a los hechos que se investigan, DECLARA: "Que por lo que hace a las actas que me ceaban de ser leídas en las cuales el señor LEONARDO ACOSTA ALVAREZ manifieste que me entregó la cantidad de tres mil nuevos pesos, dándome yo dos mil nuevos pesos al ajustador, acusándome de que yo me quedé con los otros mil nuevos pesos, son totalmente falsos tal es -- chos y que en este momento exhibo mi declaración escrita a máquina deseando que se agregue al expediente, declaración que ratifico en todas y cada una de sus partes -- por ser la verdad de los hechos; aclarando que tal declaración consta en tres hojas útiles por un solo lado, y las cuales se encuentran firmadas por el auscrito al márgen y al calce de las mismas. Asimismo solicito se presente el quejoso LEONARDO ACOSTA ALVAREZ, su escolta DAVID GARCIA MARTINEZ y el Jefe de Turno del Segundo Sector -- Tecamachalco MARIO ANGEL ANZALDO FLORES, a efecto de que rindan su testimonio ante esta autoridad, para deslindar responsabilidades, siendo todo lo que deseo manifestar".-----

Visto lo manifestado por el C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ, el Auxiliar de la Contraloría Interna ACUERDA: I.-Se tienen por hechas las manifestaciones vertidas por el oferente, para todos los efectos legales e que haya lugar; II.-Se admite su declaración -- renoida, la cual exhibe en tres fojas útiles por un solo lado, misma que se anexa al expediente en que se actúa, con el fin de que surta sus efectos legales; III.-Se tienen por anunciadas las pruebas testimoniales a cargo de los ciudadanos LEONARDO ACOSTA ALVAREZ, DAVID GARCIA MARTINEZ y MARIO ANGEL ANZALDO FLORES y se previene al com-

*[Handwritten signature]*

pareciente, para que en un término perentorio de tres días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos de notificación el presente acuerdo, exhiba por escrito los pliegos de interrogatorios al tenor de los cuales deberán desahogarse tales testimoniales, apercibido que en caso de no hacerlo así se tendrán por desiertas las citadas probanzas, lo que se ordena con fundamento en los artículos 166, 170, 181 fracción II y 359 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de México, de aplicación supletoria a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipales, en virtud del artículo 61 de la propia Ley; IV.- Una vez cumplido el apercibimiento señalado en el punto que antecede, cítese personalmente a los testigos propuestos, a efecto de que comparezcan ante esta autoridad el día y hora que sea señalado para desahogar la prueba testimonial ofrecida a su cargo; V.- Se señalan las diez horas del día veintidós de julio de mil novecientosnoventa y cuatro, para que tenga lugar el desahogo de la prueba testimonial a cargo de los señores LEONARDO ACOSTA ALVAREZ, DAVID GARCIA MARTINEZ y MARIO ANGEL ANZALDO-FLORES; VI.- Notifíquese personalmente al interesado. ----- En este acto se dió por enterado y notificado al C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ del acuerdo que antecede, lo que se hace constar para todos los efectos legales a que haya lugar. ----- No habiendo más que agregar a la presente audiencia, una vez leída y ratificada se dió por terminada siendo las trece horas del día de la fecha en que se actúa, firmando al margen y al calce los que en ella intervinieron para constancia legal. -----

C. AUXILIAR DE LA CONTRALORIA INTERNA  
DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO


  
LTC. JOSE HECTOR JUAREZ GALVAN

COMPARECIENTE

  
C. RAFAEL PEREZ SANCHEZ

TESTIGOS DE ASISTENCIA

  
C. M<sup>te</sup>. EUGENIA GUTIERREZ SANCHEZ

  
C. ROCIO GALVAN RUEDA

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

- BURGOA, IGNACIO. Diccionario del Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, S.A., México 1987.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 23a. ed., México 1984.
- Delito de Revelación de Secretos, Talleres Gráficos de la Nación, México 1962.
- BOSCH. Derecho Penal. Casa editorial S.A., 8a Ed., Barcelona 1975.
- Derecho Penal. Vol. III. De los Delitos en Particular. Edit. Temis, Bogotá 1972.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo T. I. Edit. Porrúa, S.A. México 1977.
- Comisión Nacional de Derecho Humanos. Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Edit. Talleres Promotora Gráfica, S.A., México 1993.
- Derechos Humanos y Sistema Penitenciario, Edit. Organó informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, México 1995.
- CASTELLANOS TENA FERNANDO. Lineamientos elementales de Derecho Penal, 35a Ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1995.
- CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL. Derecho Penal Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., 16a Ed., México 1988.
- CUELLO CALON, EUGENIO. Derecho Penal I. 4a Ed., Edit. Porrúa, S.A., México 1955.



RAUL ZAFFARONI, EUGENIO. Manual de Derecho Penal. Edit. Cardanes, México 1986.

Procuraduría General de la República. La Responsabilidad de Los Funcionarios Públicos de la Legislación Mexicana. Edit. Impresos Talleres Morales Hermanos. México 1980.

Secretaria de la Contraloria. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México 1984.

OSSORIO Y FLORIT, MANUEL. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Edit. Heliastra S.R.L., Buenos Aires, Argentina 1978.

VILLALOBOS, IGNACIO. Derecho Penal Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., 2a Ed., México 1960.

FRANCESCO ANTOLISEI. Manual de Derecho Penal. Edit. Temis. Bogotá, Colombia 1988.

PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Edit. Porrúa, S.A., 20a Ed., México 1991.

DIAZ DE LEON, MARCO A. Código Federal de Procedimientos Penales comentado, Edit. Porrúa, S.A., México 1955.

#### L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, S.A., México 1995.

Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de México. Edit. Berbera Editores, S.A. de C.V., México 1995.

Código Penal para el Distrito Federal. Edit. Porrúa, S.A., México 1995.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Edit.  
Porrúa, S.A., México 1995.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit.  
Alco. México 1995.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, México 1993.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de  
México. Toluca, México. 1994