

114  
2 Ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO

CAMPUS ARAGON

LA NECESIDAD DE ADICIONAR UNA  
NUEVA SANCION PENAL A LOS SERVIDORES  
PUBLICOS QUE INCURRAN EN  
ACTOS DE CORRUPCION.

# TESIS

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

FERNANDO GARCIA ROMERO.

ASESOR: Lic. Jesús Yáñez Mirón

Estado de México, 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

18/2/81



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.

## **DEDICATORIAS**

**A LA MEMORIA DE MI PADRE  
CAP. ALFREDO GARCIA BABLOT.**

**A LA MEMORIA DE MI TIO  
BENITO ROMERO MIRANDA.**

### **A MI MADRE**

**MARIA CRISTINA ROMERO MIRANDA A QUIEN POR MEDIO DE LA PRESENTE TESIS QUISIERA HACER UN HOMENAJE, PORQUE GRACIAS A SU APOYO Y A SU AMOR MATERNAL HA HECHO DE MI EL HOMBRE MAS FELIZ, YA QUE SU PRESENCIA A MI LADO ES MI MAYOR FORTUNA, ESPERO Y TU ESFUERZO SE EMPIEZE A VER COMPENSADO AL ENTREGAR ESTA TESIS PROFESIONAL EN TUS LINDAS MANOS.**

### **A MIS HERMANOS**

**ALFREDO, JOSE MARIA, GUSTAVO, JORGE, LUIS ALEJANDRO Y TERESA A QUIENES QUIERO DAR MI AGRADECIMIENTO PROFUNDO YA QUE CUIDARON DE MI PERSONA DESDE NIÑO HASTA ESTOS DIAS Y QUE LO HAN DADO TODO DE SI MISMOS. GRACIAS POR EL APOYO DADO EN TODOS SUS ASPECTOS TANTO MORAL Y ECONOMICO, QUIERO HACER TAMBIEN A USTEDES UN HOMENAJE Y EXPRESARLES MI CARIÑO Y RESPETO.**

### **A MIS SOBRINOS**

**MARIBELITA, ESTEFANIA, MARI FER, GUSTAVO ALBERTO, JAQUELINE Y ALFREDITO POR SER ELLOS QUIENES LLENAN NUESTROS HOGARES DE ALEGRIA CON SU INOCENCIA Y TERNURA, A ELLOS CON TODO MI AMOR.**

## **A MIS CUÑADAS**

**MARIBEL Y MIRIAM A QUIENES DOY LAS GRACIAS POR SU APOYO Y COMPRESION EN CADA MOMENTO, DESDE QUE LAS CONOCI ME BRINDARON TODA SU AYUDA PARA CONTINUAR CON MIS ESTUDIOS PROFESIONALES, A EllAS TODO MI CARIÑO Y AGRADECIMIENTO.**

## **A MIS PRIMOS**

**NATI, ESME Y JAVIER QUIERO DARLES LAS GRACIAS POR APOYARNOS Y MOTIVARNOS A MI FAMILIA Y A MI EN LOS MOMENTOS MAS DIFICILES. A USTEDES TRES QUIENES CREYERON EN NOSOTROS Y QUE HASTA AHORA LO SIGUEN HACIENDO. LOS QUIERO MUCHO.**

## **A MI NOVIA**

**CLAUDIA IVETTE HIDALGO GUERRA A QUIEN QUISIERA HACER UN RECONOCIMIENTO Y HOMENAJE ESPECIAL PORQUE EN NUESTROS ESTUDIOS PROFESIONALES LOS REALIZAMOS JUNTOS SIN SEPARARNOS EN NINGUN MOMENTO, COMPARTIENDO ALEGRIAS, PREOCUPACIONES, EMOCIONES Y TRISTEZAS. ELLA ES TESTIGO FIEL DE CADA UNO DE LOS MOMENTOS QUE SE VIVEN EN UNA PROFESION. SIN TI ESTOS MOMENTOS SERIAN DIFICILES, TU APOYO FUE TAN IMPORTANTE PARA LOGRAR ESTE MOMENTO DE DICHA. GRACIAS POR SER MI COMPAÑERA, MI AMIGA Y MI TODO. RECUERDA, QUE YO MAS QUE TU. TE AMO.**

## **AL JOVEN**

**ALEJANDRO GUEVARA ROJAS Y BRAVO UN AMIGO DE MI FAMILIA Y MIO A QUIEN LE DOY LAS GRACIAS POR EL PRIVILEGIO DE DARNOS SU AMISTAD Y QUIEN HIZO POSIBLE ESTOS MOMENTOS DE ALEGRIA CON SU APOYO MORAL E INTELECTUAL. MUCHAS GRACIAS.**

**A LA U.N.A.M. Y A MI QUERIDA E.N.E.P. ARAGON**

QUE HAN HECHO CON MUCHO ESFUERZO DENTRO DE SUS AULAS UNIVERSITARIAS A HOMBRES DE BIEN PARA EL BENEFICIO DE NUESTRO PAIS, TRANSMITIENDO TODO TIPO DE CONOCIMIENTOS TANTO CIENTIFICOS Y TECNICOS.

**A TODOS MIS MAESTROS**

QUE POR MEDIO DE SUS ENSEÑANZAS Y SABIDURIA ME TRANSMITIERON LA CIENCIA DEL DERECHO Y QUE EN ALGUN DIA FUERON MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO, A TODOS ELLOS MI MAS PROFUNDO AGRADECIMIENTO EN ESPECIAL A LOS LICENCIADOS MAURICIO SANCHEZ ROJAS, POR SU DEDICACION A LA DOCENCIA Y JESUS YAÑEZ MIRON, ESTE ULTIMO QUIEN ME CONCEDIO SU TIEMPO PARA SER MI ASESOR EN ESTA TESIS PROFESIONAL. GRACIAS POR SER MIS AMIGOS.

**AL HONORABLE JURADO.**

# I N D I C E.

## LA NECESIDAD DE ADICIONAR UNA NUEVA SANCION PENAL A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCION

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

#### CAPITULO PRIMERO

#### REFERENCIA HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

LOS PRIMEROS JUICIOS DE RESPONSABILIDAD EN LA EPOCA DE LA COLONIA (EL JUICIO DE RESIDENCIA). . . . .	. 1
CONSTITUCION DE 1824 .. . . .	. 4
CONSTITUCION DE 1857. . . . .	. 7
LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE 1870. . . . .	. 9
LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DE 1896 . . . . .	. 12
CONSTITUCION DE 1917. . . . .	. 14
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1940. . . . .	. 19
LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITOFEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980. . . . .	. 27

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982. . . . .	.28
--	-----

**CAPITULO SEGUNDO**

**GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO. . . . .	.33
CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD. . . . .	.34
RESPONSABILIDAD CIVIL. . . . .	.36
RESPONSABILIDAD PENAL. . . . .	.38
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. . . . .	.40
RESPONSABILIDAD POLITICA. . . . .	.50
LA DECLARACION DE PROCEDENCIA. . . . .	.59
EL FUERO Y LA INMUNIDAD EN MEXICO. . . . .	.62
DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS. . . . .	.63

## **CAPITULO TERCERO**

### **NECESIDAD DE ADICIONAR UNA NUEVA SANCION PENAL A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCION.**

CONCEPTO DE CORRUPCION. . . . .	.89
LA CORRUPCION EN MEXICO Y EN EL MUNDO (CAUSAS, CONSECUENCIAS, POSIBLES SOLUCIONES Y LA OPINION PUBLICA). . . . .	.91
LA FALTA DE EFECTIVIDAD DE LAS SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS PARA COMBATIR LA CORRUPCION. . . . .	.101
NECESIDAD DE ADICIONAR UNA NUEVA SANCION PENAL A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCION. . . . .	.102
LA PROTESTA A LA UNIVERSIDAD COMO BASE MORAL DE LA SANCION PENAL PROPUESTA. . . . .	.105
EL EJERCICIO PROFESIONAL Y SU REGULACION EN LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA Y SU LEY REGLAMENTARIA. . . . .	.108
EL CASO DE LOS PASANTES DE DERECHO Y DE LAS PERSONAS QUE TRABAJEN PARA EL ESTADO Y QUE NO CUENTAN CON ESTUDIOS PROFESIONALES. . . . .	.111
LAS VENTAJAS DE LA SANCION PROPUESTA. . . . .	.113

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**



## INTRODUCCION

El ejercicio del poder estatal constituye un acto con características propias, en donde los individuos que se encuentran dentro de sus actividades se diferencian de los demás miembros del grupo social.

En el México de hoy las sanciones de los servidores públicos están muy debajo de lo que se quiere lograr en el país, que es la erradicación de la corrupción, logrando con ello la creencia de los mexicanos, en las instituciones de impartición de justicia y más aún la creencia de la sociedad en sus licenciados en derecho.

Con los primeros juicios de responsabilidad hasta culminar con la ley de responsabilidades de los servidores públicos, se pretendía y se pretende, establecer un medio de control para los mismos servidores del estado en relación con sus actos u omisiones en el desempeño de sus cargos empleos o comisiones, imponiendo hasta la fecha sanciones que desde el punto de vista del poder ejecutivo se cree que pueden combatir con rigidez todos los desacatos a las obligaciones que se establecen en el artículo 47 de la ley de responsabilidades de los servidores públicos vigente.

Hoy en día existe el problema de la corrupción, no solo en las instituciones de gobierno de nuestro país, sino que es un problema que engloba a todos los países del orbe, preocupación constante de la sociedad mexicana pues este problema a generado la impunidad, llamando la atención del gobierno actual.

El exceso de reglamentismo, la creación de nuevas dependencias de gobierno, de instituciones y de leyes etc., dan pie para que existan servidores públicos profesionistas quienes imparten justicia, o representan al estado valiéndose de su investidura para beneficiar a las peticiones que se presentan con un puñado de dinero en la mano.

Las débiles sanciones, me hicieron pensar que en México, la razón por la que existen escándalos en las procuradurías estatales, gobiernos, municipios, secretarías de estado etc. es porque no existen castigos ejemplares que tengan respaldo en el código penal federal para los servidores públicos corruptos que en algún día pisaron las aulas universitarias y que ostentaron un examen profesional siendo aprobados y lanzados a la sociedad dándoles la norma suprema de justicia y moral.

El problema de una sanción débil es que genera incertidumbre, y desconcierto para quienes vieron con sus propios ojos la clase gente que ocupa un cargo de importancia en cualquiera de los tres poderes de la unión y que goza de impunidad, que en un momento determinado es hallado culpable y que ande por sancionado con inhabilitación por decir un ejemplo de seis meses, pero cuando vuelven a ocupar otro puesto, nuevamente cometen delitos y faltan con sus obligaciones, es decir nuevamente comienza una historia que no tiene fin.

Al hablar de la corrupción en México, no es mi intención de generalizar totalmente aquellos que conforman y participan en las actividades del estado, al contrario solo hago

referencia de aquellos malos servidores que se han encargado de hacer que las instituciones que tiene como función de servir a la sociedad, pierdan la confianza de la misma.

Han surgido muchas revueltas armadas desde el México independiente, debido a que lo ocupantes de este país no han estado de acuerdo con las decisiones de los dirigentes de esta nación, aún con las constituciones, la doctrina señala que no han sido capaces de resolver problemas, como son los monopolios, el problema agrario, la administración de justicia, la impunidad, la corrupción.

El derecho debe de evolucionar debe de ir hacia adelante, alejarse de ideas conservadoras, que han hecho de esta nación una conformista, y que no aspira a más.

No es aventurado señalar que se ha generado una nueva conciencia para encarar este reto desde una óptica nacional e internacional, para imponer decisión y voluntad de cooperación, para sumar esfuerzos y capacidades y hacer con ello un cerco para abatir los actos corruptos, ya que estos son manifestaciones contrarias a la organización social.

Cuando los individuos decidieron en tiempos remotos vivir en grupos y organizados, lo hicieron para alcanzar ideales comunes de orden, seguridad y defensa, la corrupción rompe la cohesión y la coherencia social y provoca con ello que se encuentre el interés individual por encima de la voluntad colectiva.

El avance del fenómeno y sus efectos negativos no sólo vulneran el estado de derecho, sino que minan las bases del desarrollo social y económico, no se sabe ante la disyuntiva de asumir posturas enérgicas o permitir que los comportamientos indeseables desgasten la autoridad moral del estado.

Es necesario la participación de las autoridades de las escuelas de estudios profesionales junto con los poderes de la unión para que de una vez por todas, sino se abatió el problema de la corrupción imponiendo nuevas responsabilidades, creando un nuevo código de ética, entonces significa que hay que abatir el problema con más voluntad, más organización y drasticidad.

***“ES UNA LASTIMA QUE EN NUESTRO MEXICO LINDO Y QUERIDO  
TENGAMOS QUE ENSEÑAR CREDENCIALES DE MORELOS,  
HIDALGO, SOR JUANA INES DE LA CRUZ, CUAUHEMOC, ENTRE  
OTROS, PARA QUE LAS PUERTAS DE LA JUSTICIA SE ABRAN”.***

***LIC. JOSE RICARDO LIMON PEREZ.***

## CAPITULO I

### REFERENCIA HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

#### LOS PRIMEROS JUICIOS DE RESPONSABILIDAD EN LA EPOCA DE LA COLONIA (EL JUICIO DE RESIDENCIA)

El juicio de residencia no tiene su origen en el Derecho Castellano, según nuestra investigación nace del Derecho Romano, ya que se encuentran preceptos reguladores de la obligación que tenían los funcionarios del estado de responder judicialmente de su gestión, el Derecho Romano se caracteriza por tutelar los intereses materiales de las personas, más sin embargo, por esta razón no podrían dejar abandonados los intereses del estado depositando su confianza en la honrada gestión de sus empleados, así de esta manera es como se crea la residencia precisamente para obligarlos a rendir cuentas de los cargos que desempeñaban.

La residencia nace en efecto con la primordial misión de proteger al estado de la depresiva gestión de sus funcionarios y solo subsidiariamente se protege a los particulares. Del digesto y de las novelas de Justiniano, se valieron los autores de la partida III, para instaurar en el derecho castellano el juicio de residencia, el cual, por otro lado se hallaba ya en uso en Italia con el nombre de Sindicatos.

Tratabase pues de un derecho vivo al que había dado una nueva vida el renacimiento del Derecho Romano, y que habría de integrarse en el Derecho común. Con la aplicación del Derecho Italiano o de las practicas del juicio de residencia en el reino de Sicilia y otras ciudades Italianas a través del Derecho Común.

Con el paso de los años ocurrieron muchos acontecimientos a nivel mundial, pero para efectos de nuestro primer capítulo nos interesa partir con la conquista de México, ya que el juicio de residencia alcanza una estructuración más amplia y sistemática y donde cumplía; una función histórica más completa. Las empresas colonizadoras nunca dejaron de acusar su presencia al Estado con lo cual fueron grandes los privilegios que los reyes tuvieron que conceder a los colonizadores en las capitulaciones. Se comprende que el gobierno español se dio cuenta de lo que significaba todos los territorios conquistados, así reivindicó para la corona el cuadro completo de sus regalías.

Existieron pugnas entre los intereses particulares de los conquistadores y los intereses del mismo Estado donde pusieron en peligro la continuidad histórica de la conquista, el triunfo fue de la corona porque contaba con el respaldo de una doctrina jurídica, de una organización jerárquica y de una organización burocrática estatal suficiente.

“Las autoridades coloniales estaban dotadas de facultades suficientes para gobernar los territorios descubiertos, pero tenía un control del ejercicio de estas atribuciones por medio de una serie de medidas inspiradas por una desconfianza lógica, de ahí una serie de medidas políticas en el cual destacan las instrucciones minuciosas, así, por ejemplo tenía que rendir un

informe periódicamente para dar plena validez de muchas resoluciones de las autoridades coloniales surgiendo así como ya lo hemos citado el triunfo a la corona.”<sup>1</sup>

Pero con los intrépidos conquistadores se embarcaban también las instituciones de España, para iniciar su aventura y capacidad organizadora en las tierras conquistadas. Dentro de dichas instituciones estaba el juicio de residencia, el cual, se puso en marcha inmediatamente en contra de Hernán Cortés, como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España acerca de la conducta del conquistador, a Luis Ponce De León, se le ordenó que le viniese a tomar residencia llevando consigo al alguacil mayor Porrazo, natural de Córdoba y a su hermano de este, también entre ellos venía Salazar De La Pedrada, que venía a fungir como alcalde de la fortaleza, que tiempo después murió de mal de costado, y a un licenciado o bachiller que se llamaba Marcos De Aguilar, de la misma manera venían frailes de Santo Domingo, se dice en los libros de historia, que dentro de ese grupo de frailes existía uno que se llamaba fray Tomás De Ortiz del cual, fraile, no tenía nada, ya que se decía que era más desenvuelto para entender de negocios y no para el santo encargo que traía, todos ellos formaban parte del consejo del cual oía opiniones Luis Ponce De León.

Llegado a Veracruz Luis Ponce De León, presenta las cartas reales a Hernán Cortés, este a su vez, las recibió con mucho acato y humildad, las besó y puso sobre su cabeza y expreso lo siguiente, " recibo con gran merced que su majestad le enviasen quien le oyese de justicia ". En efecto la residencia representaba un certificado de buena conducta de honorabilidad en el desempeño del cargo que ocupaban. Hernán Cortés había creado ya los órganos de gobierno de la península según fue la práctica de todos los conquistadores, de igual forma se aplicaron las leyes castellanas. El Licenciado Marcos De Aguilar toma en su mando las tierras conquistadas sin la mayor resistencia de Cortés. Al poco tiempo se mando publicar la residencia general contra Cortés y contra los que desempeñaban algún cargo de justicia y habían sido capitanes. Muchas fueron las quejas, de manera que por toda la ciudad se hablaba mal de Cortés, así, lo acusaron de que no les dio parte del oro, otros que no les dio indios, otros le demandaban caballos que les mataron en la guerra, otros más demandaban afrentas de sus personas, que por mandato de Cortés les habían hecho.

La residencia de Cortés siguió un camino bastante accidentado, por la inesperada muerte de Ponce De León, el cual, en su testamento nombra a Marcos De Aguilar como su sucesor en el gobierno de la ciudad. Aguilar fallece y nombra en testamento a Alonso De Estrada como su sucesor. Con todos estos acontecimientos, la residencia de Cortés se había suspendido con la muerte de Ponce De León, Estrada decide embarcarse para dar cuenta personalmente a su majestad del estado confuso de los asuntos de la Nueva España. Estrada es confirmado como único gobernador y para que administrara justicia, fue mandando a cortarle la cabeza a Cortés, si encontraba ciertos los cargos que se le imputaban, y se acuerda crear la primera audiencia.

El rey de España mando que luego viniese para castigar a Cortés un hombre que se llamaba Don Pedro De La Cueva, y que a costa de Cortés trajese a trescientos soldados y que si lo hallase culpable le cortase la cabeza.

<sup>1</sup> GUEVARA RAMIREZ, Luis. Síntesis de Historia de México. s/e. Edit. Herrero S.A. México, 1975. p. 189.

“Envalentonado Estrada destierra a Cortés y ordena residencia a Don Juan Enríquez De Guzmán capitán de Chiapas, Cortés recibe la orden en Cuernavaca en donde se había ido con Gonzalo De Sandoval para alejarse de todas las acusaciones que le imputaban. Tiempo después Cortés se dirige a España pues sus amigos habían intercedido por el ante el rey, mientras tanto había llegado a la Nueva España la primera audiencia que estaba integrada por Nuño De Guzmán quien fungía como presidente, Matienzo, Delgadillo, Maldonado y el licenciado Parada tenía el cargo de ser oidores, su primera misión fue la de tomar residencia seria la tercera en tierras mexicanas al mismo Alonso De Estrada. Con el paso de los años se formó una nueva audiencia que estaba integrada de la siguiente manera; Sebastián Ramírez obispo entonces de Santo Domingo fungía como presidente, los señores licenciados Alonso Maldonado, Zainos, Vasco De Quiróga luego obispo de Michoacán y por último el licenciado Salmerón, quienes ordenaron la residencia de los primeros miembros de sus antecesores como resultado de la cual Delgadillo y Matienzo fueron presos, por otro lado Nuño De Guzmán no se le formó juicio de residencia porque uso como pretexto ir hacia jalisco para pacificar esta provincia.”<sup>2</sup>

A todos aquellos que se les encontraba responsables en los juicios de residencia se les condenaba a prisión, según el resultado de esta investigación, a otros que resultaban absueltos se les premiaban regresándolos a España o concediéndoles nuevos cargos, hubo quienes les concedieron obispos tal es el caso del licenciado Vasco De Quiróga a quien se le nombró obispo de Michoacán.

Así de esta manera, fueron los primeros juicios de residencia los cuales fueron llevados por la Real Audiencia De México con la característica de ser decididos y enérgicos, el juicio de residencia en México es un trasplante de las instituciones de las leyes castellanas y su aplicación fue de manera completa y perfecta, la práctica del juicio en mención era ritual sistemática o implacable, tenía una amplia extensión de facultades de los jueces de residencia se consiguió un equilibrio de poderes y a su vez una mayor autonomía, el juicio de residencia se aplica a las autoridades siendo una auténtica protección de los particulares ante las injusticias de las autoridades virreynales a la vez que servirá al estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funcionarios sobre todo cuando se posibilita la residencia no solo al final del cargo sino en cualquier momento y se le refuerza con las llamadas visitas. Pero como lo primero que se les pedía a los residenciados era el estado en que habían guardado las leyes, la residencia, en definitiva, se convierte en un órgano de control de legalidad, tengo que subrayar que cuando terminaban de cumplir con sus cargos las autoridades que los ejercían, inmediatamente se llevaba a cabo el juicio de residencia con el fin de saber como se desempeñaron en sus funciones hallándolos culpables o inocentes. Las medidas protectoras proliferaron en el derecho indiano, por la presión de las mismas circunstancias.

Otra medida de poder tener el control de los actos de las autoridades era por medio de las visitas que fueron un instrumento de control de fiscalización y de protección a favor del estado y de los particulares, se diferencian de las residencias en que las primeras eran

<sup>2</sup> BARRAGAN BARRAGAN, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. Edit. U.N.A.M..México, 1979. p. 39.

despachadas en cualquier momento, es decir en el momento en que la sospecha surgía y la segunda solo se llevaba a cabo por regla general al terminar el mandato de la autoridad correspondiente.

Había distintos tipos de visitas, las visitas generales que se llevaban a cabo para todo el virreynato en general, y las visitas específicas, para inspeccionar a un funcionario determinado. Las visitas generales se caracterizaban porque el visitador tenía facultades ilimitadas su jurisdicción era ilimitada, sin excepción alguna todos los territorios conquistados, incluso los mismos virreyes quedaban sometidos a la autoridad del visitador, pero solo en los actos realizados como presidentes de la audiencia virreynal. Todas las autoridades estaban obligadas a facilitar la función de dicho visitador general y ninguna apelación cabía con efectos suspensivos contra sus resoluciones, el visitador podía suspender en sus funciones al Virrey y a los posibles inculpados informando luego, al consejo de Indias según la gravedad de los casos.

Los reales amparos son una figura jurídica de derecho procesal que se tramita siempre en un proceso breve que tiene por objeto cubrir la posesión de las tierras y no el dominio de las mismas. También tenía la función de crear una expectativa frente al estado de dominio que podrá concederse si la posesión de la tierra cubre con el hecho del cultivo, o de la población, si se trata de hatos de ganado, dentro de los tres meses. Los reales amparos desempeñaban el papel de los interdictos posesorios. En este caso lo que importa de todo lo anterior es señalar que el uso de la palabra ampararse venía haciendo ya desde la época de la colonia en las reales audiencias todo ello para efectos de tomar en cuenta que para el juicio de amparo dicho termino se usaba desde antaño.

## **CONSTITUCION DE 1824**

Con el movimiento de la lucha de independencia iniciado en septiembre de 1810, la historia de la Nueva España tendrá un cambio rotundo, la ideología de nuestros libertadores proyectaron importantes documentos de carácter constitucional que sirvieron para tomarlos en cuenta, como estructura política y jurídica para el caso de que México lograra su independencia. La constitución monárquica de Cádiz en 1812 y los diferentes decretos que con base en ella se expidieron para la Nueva España, motivaron la existencia del derecho público.

Para el día 27 de septiembre de 1821 penetró triunfante en la ciudad de México el ejército de las tres garantías, es decir el sostenedor de los tres principios proclamados en el plan de iguala unión, religión, independencia, significando tal hecho como la consumación de la independencia.

Los acontecimientos que se desarrollaron por este fenómeno histórico, trajo como consecuencia que la junta provisional gubernativa que se había constituido para preparar la organización política y jurídica de México, expide un acta el día 6 de octubre de 1821 la llamada acta de independencia del imperio mexicano en la que se declara la independencia de México donde se previó la estructuración del país con base al plan de iguala y tratados de Córdoba, se estableció además, al primer jefe del ejército imperial de las tres garantías, la mencionada junta por decreto de 17 de noviembre del mismo año lanza la convocatoria para

integrar la asamblea constituyente del proyecto del nuevo imperio la cual se declaró instalada el 24 de febrero de 1822. En el decreto de instalación se estipuló que dicha asamblea o congreso representaba a la nación mexicana y que en este cuerpo residía la soberanía de la nación, que la religión estatal debía ser la católica, apostólica y romana con exclusión de cualquier otra, que México adoptaba para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano y que se llamaría al trono imperial conforme a la voluntad general conforme a los tratados de Córdoba, consagrándose además la separación de los poderes radicando el ejecutivo por modo interino en la regencia designada por la junta provisional gubernativa, el legislativo por la propia asamblea constituyente y el judicial por los tribunales que a la razón existían.

Con el paso de los años se publicó una nueva convocatoria de fecha 21 de mayo de 1823 para la formación de un nuevo congreso mexicano dando las bases para la elección de diputados que lo fuesen a integrar el 17 de junio de 1824 y quedase instalado el 31 de octubre del mismo año. Este congreso se enfrentó al grave problema de organizar a México como una república federal o como república central habiéndose optado por la primera en la constitución del 4 de octubre de 1824.

Era necesario recordar todos los acontecimientos anteriormente descritos de esta forma tan resumida, pues nos da la pauta para continuar el estudio del juicio de residencia después de consumada la independencia de México. Los primeros congresos mexicanos estudiaron la constitucionalización del juicio de residencia, donde habían logrado un poderoso impacto las cortes de Cádiz sobre el congreso y mas antes, en la constitución de Apatzingán de 1814. Los efectos de dicho estudio era barrenar el despótismo de los jueces y funcionarios, y trabajaron en la elaboración del sistema de responsabilidades para lograr proteger por medio de este instrumento a los particulares contra cualquier acto de arbitrariedad para salvaguardar el orden constitucional.

En la misma constitución de 1824 se establecía el objeto de la residencia, como sabemos, era universal e ilimitada. Ciertamente bajo el punto de vista que hace responsable al funcionario publico y se procede a castigarlo por no haber cumplido este con sus obligaciones jurídico constitucionales. Así tenemos que el juicio de residencia aparece en la constitución de 1824 como un instrumento de control de la constitucionalidad que protege por violaciones directas a la constitución federal, acta constitutiva y constituciones locales que provengan de cualquier alta magistratura. Punto oscuro de esta normatividad es cuando provenga del mismo congreso, en cuyo supuesto el ejecutivo podría intentar paliarla, con el veto, los jueces con no aplicarla a los casos concretos por atenerse a la supremacía constitucional y los particulares podrian resistirla en virtud de los efectos que produce entre otras cosa el juramento.

“El juicio de residencia protege por la violación de las leyes y demás disposiciones generales de está manera protege al particular contra toda clase de los funcionarios de la administración federal y local incluido el presidente y el vicepresidente lo mismo que a los jueces en lo general. Toda disposición de la administración pública contraria a la ley constitucional vigente, hace responsable a los secretarios y al mismo presidente, además todo agravio de la administración en general del estado contra el derecho legitimo reconocido genera asimismo derecho o acción de responsabilidad con ello, se abre la puerta para dar paso



a la vía de lo contencioso como una especialidad nueva de la residencia, pues cualquier daño que sufra una persona en sus derechos constitucionales, hace responsable al presunto culpable por lesión de un derecho que lo será por ello, una lesión a la constitución, aunque se trate de casos justificados por razón de interés social o por la práctica de disposiciones legales, en todo caso, se debe de dar satisfacción al agraviado, esta modalidad realza el hecho que su conocimiento se encomiende a la Corte Suprema en su función de guardián de la constitucionalidad, vigilando siempre que la administración se acomode a derecho y que las personas no sufran menoscabo objetivo por excelencia de todo aparato protector del derecho constitucional. En idéntica responsabilidad incurrian los jueces en especial por quebranto de los deberes de su empleo.”<sup>3</sup>

La actividad del congreso, era hacer efectiva la responsabilidad al cese del cargo de los funcionarios públicos o decretando su exoneración, procurando constituir un tribunal de residencia para exigir a los funcionarios cuentas de sus administraciones. De esta manera se refuerza el aspecto jurisdiccional de la residencia pero con un carácter político. Pero es necesario mencionar que el castigo que recibía cualquier funcionario, era el mismo que se aplicaba en la época de la colonia así se manejaba la suspensión del cargo que desempeñaban aparejado también la suspensión de su sueldo o parte del mismo así como la inhabilitación definitiva del cargo que desempeñaban.

“Es decir, expedida la constitución de 1824 se consagró la inviolabilidad de los representantes por lo que se refiere a sus opiniones, pero se previno que, cualquiera que fuese la índole del delito cometido, común o oficial, no podían ser acusados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido su desempeño sino ante la cámara respectiva que erigida en gran jurado, declararía sobre si era procedente la formación de la causa por los dos tercios de sus miembros, y en caso afirmativo se suspendería al funcionario acusado en el ejercicio de su cargo para que respondiese ante el tribunal competente, en cuanto al presidente de la república solo podía ser acusado en el tiempo de su ejercicio, en cualquiera de la cámaras por los delitos de traición a la patria, delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo o por actos dirigidos manifiestamente a impedir las elecciones de los poderes federales o a impedir las elecciones de los poderes federales o a impedir a cualquiera de las cámaras el uso de las facultades señaladas en la ley, pero las acusaciones solo se podían hacer durante el ejercicio de su encargo o dentro de una año después contado desde que el presidente cesara en sus funciones así como por cualquier otro, por lo que de lo contrario se entendía prescrita la acción penal por todos los delitos”<sup>4</sup>

Al igual el vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito cometido durante los cuatro años de su ejercicio ante la cámara de diputados así como los individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Estado que podían serlo ante cualquiera de las cámaras por los delitos cometidos durante el tiempo de su empleo, procediéndose a su desafuero para que quedasen a disposición de la justicia ordinaria, por lo que se refiere a los gobernadores de los estados sólo eran responsables por infracciones al pacto federal a las leyes

<sup>3</sup> Ibidem. p. 118.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 119.

expedidas por el congreso o a las órdenes del presidente de la república que no fuesen manifiestamente violatorias de la constitución y leyes generales así como por la publicación de decretos y leyes de las legislaturas de sus respectivos Estados contrarias al pacto federal.

## CONSTITUCION DE 1857

México, para el año de 1856 es un país derrotado, aún no han transcurrido diez años de haberse firmado el tratado de Guadalupe Hidalgo. Tres años antes Santa Ana se vió obligado a aceptar la cesión de la Mesilla para evitar una nueva invasión al territorio nacional, México no encontraba su camino como país independiente y parecía destinado a la anarquía, al caos y lo peor a la destrucción de todo lo elaborado por los primeros congresos en materia de legislación. Había dos soluciones, la primera consistía en reorganizar al país con las leyes coloniales como lo pretendían los conservadores o en segundo lugar, intentar el triunfo definitivo de las teorías democrático liberales y republicanas para crear una nación joven vigorosa y fuerte al margen de la experiencia social y política heredada de España, este es el camino escogido por los liberales y por los constituyentes de 1856 y 1857.

“La constitución de 1857 fue un esfuerzo notable del partido liberal por encontrar nuevas formulas de convivencia entre los mexicanos que permitieran la existencia de una nación respetable capaz de conservar su autonomía ante el naciente imperialismo de los vecinos del norte.”<sup>5</sup> El intento de crear dentro del ámbito normativo una auténtica libertad de acuerdo con los principios de la Revolución Francesa y del liberalismo europeo. Esta investigación nos llevó a la conclusión que la carta magna de 1857 no fue un éxito a pesar del esfuerzo de los constituyentes, de esta manera se elaboró un instrumento jurídico de corte racionalista con algunas frases románticas ajeno totalmente a la realidad social que desconocía nuestra historia y donde resaltaban aun más los problemas políticos y sociales. El constituyente no pudo enfrentarse a las controversias de la iglesia con el estado y tan es así que provocó la guerra de los tres años e hizo necesaria la reforma Juarista.

En la constitución de 1857, no existía ninguna disposición en la cual el congreso tuviera la obligación para crear una ley para sancionar todos los delitos cometidos por los funcionarios públicos, esta constitución fijaba, que los altos funcionarios de la federación eran responsables de los delitos que cometieran durante el desempeño de su encargo. Los delitos comunes a que se refiere la constitución de 1857 son los contenidos primero, en la ley para castigar los delitos contra la nación, en la ley de homicidas y vagos y después en el Código Penal, posteriormente en los Códigos Penales de los Estados conforme se fueron expidiendo y en las distintas disposiciones de carácter federal en las que se tipifican delitos.

Los delitos comunes se entienden pues, en contra posición de los delitos oficiales y no en contra posición de los delitos del orden común y del orden federal.

En el título cuarto de la constitución de 1857 se hablaba de la responsabilidad de los funcionarios públicos aunque de una manera muy politizada, pues debemos de recordar que siglos atrás en el juicio de residencia se castigaba a todas aquellas personas encomendadas por

<sup>5</sup> LOMBERA PALLARES, Enrique. Constitución de 1857. s/e. Edit. Leo S.A. México, 1884. p. 3.

él rey de España para desempeñar un cargo público y que en la constitución de 1824 se daba aun pie para castigar a todas aquellas personas que hicieren un mal uso del cargo que asumían, pero hago esta aclaración para demostrar que antiguamente a todas estas disposiciones no se le daban ningún interés político como se lo da ya la constitución de 1857.

Como podemos apreciar todo lleva un proceso para fincar responsabilidades a los funcionarios que hagan un mal uso de su cargo así sean delitos comunes, faltas u omisiones, y también se habla de delitos oficiales, los Diputados los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de despacho solamente se les hace responsable por delitos comunes que cometan durante su encargo, también los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República solo se les debe de acusar durante el tiempo de su encargo.

Hago referencia a esto, porque no se da oportunidad a la acusación un año después de que el funcionario haya dejado el cargo. Al Presidente de la República también se le podía acusar por delitos graves del orden común.

Se entiende por delitos comunes a todos aquellos contenidos primero en la ley para castigar los delitos contra la nación, la ley de ladrones homicidas y vagos y después a todos aquellos a los que contiene el Código Penal y todas aquellas de carácter federal.

Los delitos oficiales se definen como todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptado por la nación o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna garantía individual y cualquier otra infracción de la constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como en las omisiones en que incurran los altos funcionarios.

Cuando los delitos eran del orden común el congreso tenía la facultad de decidir por medio del voto si se procedía en contra del acusado, en caso afirmativo quedaban separados de sus cargos y se les ponía a disposición de los tribunales comunes.

Del análisis del titulo cuarto de la constitución de 1857 me llevó a la conclusión de que existían dos procedimientos para fincar responsabilidades a los funcionarios públicos uno para aquellos que cometían delitos del orden común y otro para aquellos que cometían delitos oficiales, el primero ya quedó definido, el segundo, es decir, el procedimiento de los delitos oficiales el cual conocía el Congreso que se instalaba como jurado de acusación y en el que la Suprema Corte de Justicia tenía la función de ser jurado de sentencia, el primero se reunía para decidir si se procedía o no en contra del acusado de igual forma que en el anterior procedimiento es decir, se reunían y por medio del voto se tomaba la decisión de fincarle juicio de responsabilidad, si era absuelto seguía desempeñando su cargo de lo contrario se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia quedando inmediatamente separado de su cargo. Ya reunido en pleno, la Suprema Corte teniendo al frente al reo, al fiscal y al acusador se procedía a aplicar la pena correspondiente a la que se hacía merecedor el funcionario público en la cual no se le concede la gracia del indulto siendo a mi criterio una sanción poco rígida para un funcionario que hizo un mal uso del cargo que le había confiado la nación.

Tan poco rígida era la sanción, que sólo se les tenía que acusar durante el desempeño de sus funciones y no daba oportunidad de acusarlos después de que estos malos funcionarios dejaban de desempeñar sus puestos, con esto se les daba oportunidad de evadirse de la justicia, con la protección de la constitución de 1857, pero dentro de lo grave existía lo acertado y era lo referente a que todos los funcionarios se les negara el fuero y la inmunidad en las demandas del orden civil.

## **LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870**

Para el periodo de 1862 a 1867 surgió un acontecimiento a nivel nacional que trajo como consecuencia la pérdida de miles de mexicanos entregando su vida por salvar la dignidad del país, todo ello a consecuencia de la intervención francesa que culminó con el trágico desenlace del fusilamiento de Maximiliano de Amsburgo el 19 de julio de 1867 en el cerro de las campanas.

Reorganizada la República y nuevamente poniéndose en marcha la vigencia de la constitución de 1857, con fecha 3 de noviembre de 1870, se publicó en el diario oficial por el entonces Presidente de la República Benito Juárez García el decreto del congreso general sobre delitos oficiales de los altos funcionarios.

De acuerdo a esta investigación, esta fue la primera ley que se aplica en nuestro país sobre uno de los temas mas controvertidos a nivel nacional pues se trata de frenar los actos arbitrarios de los altos funcionarios que se encargaban de la creación y aplicación de las leyes.

Me atreveré a estudiar la constitución de 1857 con su ley reglamentaria publicada el día 3 de noviembre de 1870 referente a los delitos oficiales de los altos funcionarios, ya que estos dos ordenamientos son la base que tomaron en cuenta el constituyente de 1917 en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

El artículo 105 fue reformado el 13 de noviembre de 1874, ya que se estableció el sistema bicámaral en nuestra constitución, quedando concebida de la siguiente manera:

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, si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su cargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la cámara de Senadores. Esta erigida en jurado de sentencia y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

En la ley del 70 dice el Maestro Raúl F. Cárdenas lo siguiente: “el artículo 1 hace referencia a delitos oficiales las conductas que menciona son tan vagas que no pueden configurar delitos propiamente dichos y en verdad esta era la intención, los delitos oficiales no

eran propiamente tales sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieren perdido la confianza del pueblo.<sup>6</sup>

Con la promulgación de la constitución de 1857 se dio la pauta para que el congreso aprobara la ley de los delitos oficiales de los altos funcionarios, la constitución del 57 trataba de controlar los actos de los diputados, secretarios de despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia así como de los Gobernadores y al mismo Presidente de la República haciéndolos responsables por delitos comunes entendiéndose como tales a todos aquellos sancionados por la legislación criminal ordinaria es decir por el Código Penal incurriendo en un error grave el artículo 103 constitucional ya que para ese entonces no existía aun el Código Penal siendo que este fue expedido en el año de 1870.

Pero se trata de mantener desde mi punto de vista el control de la población y de los órganos encargados de administrar justicia. Las faltas u omisiones se sancionaban como en la actualidad, con la simple destitución del cargo o con la inhabilitación, al mismo Presidente de la República sólo se le acusaba en el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la patria violación a la constitución. Por otro lado, cabe mencionar que en la legislación penal del 70 se castigaba a los funcionarios penalmente por violar las garantías individuales de los ciudadanos, se protegía además, la libertad del sufragio con sus instituciones porque años atrás en los gobiernos anteriores, se obligaba a la población por medio de la fuerza a votar a favor de un determinado candidato para tener el control del poder y satisfacer los intereses de unos cuantos.

De cualquier suerte los delitos mencionados en el título décimo del Código Penal vigente, uno solo pueden ser cometidos por los funcionarios públicos o empleados públicos y otros por cualquier persona en tanto que los definidos y agrupados en el título undécimo denominado delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones sólo pueden ser ejecutados por funcionarios.

Los artículos constitucionales 103 al 108 del título cuarto denominado de le responsabilidad de los funcionarios públicos es la única que señala que funcionarios podrían incurrir en responsabilidad por la comisión de un delito común u oficial, estos funcionarios como quedó anteriormente escrito iba desde los Diputados hasta el Presidente de la República junto con sus Secretarios de Despacho de este incluyendo además a los individuos de la suprema corte de justicia, lo que la ley de 1870 por lo menos era de señalar a que funcionarios iba dirigida dicha ley,

El congreso se reunía y formaba un gran jurado y declaraba a mayoría absoluta de votos si se procedía o no en contra del acusado, en caso negativo no daba oportunidad a formar un procedimiento ulterior. Si fuera afirmativo el acusado quedaba separado de su cargo y se le ponía al funcionario a disposición de los tribunales comunes.

Por otra parte si el delito era oficial conocía el congreso como jurado de acusación y el Senado de la República como jurado de sentencia.

<sup>6</sup> Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edit. Porrúa S.A. . México, 1982. p. 37.

De la misma manera que el procedimiento anterior el congreso como jurado de acusación por medio del voto declaraba si el acusado era o no culpable del delito que le imputaban. Si fuere absolutoria continuaba en el ejercicio de sus funciones, si fuera condenatoria quedaba separado de sus funciones y se le ponía a disposición del Senado de la República, y este como jurado de sentencia con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procedía a pronunciar la sentencia a la que se hacía merecedor el culpable, y una vez aplicada esta, no se le concedía al reo la gracia del indulto. Pero esta responsabilidad solamente se tenía que exigir durante el tiempo en que el funcionario ejercía el cargo y se otorgaba un año para acusar al funcionario responsable.

Decía la ley del 3 de noviembre de 1870 en su artículo 1º, cuales eran los delitos oficiales en los que podría incurrir un funcionario haciendo esta ley más hincapié sobre los delitos oficiales más que en los comunes, tales delitos eran el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno Republicano Representativo y Federal, la libertad del sufragio, la usurpación de atribuciones la violación a las garantías individuales y daba opción a que cualquier infracción a la constitución o leyes federales se consideraba como delito oficial aún cuando la materia fuera de poca importancia.

De una manera sencilla define en su artículo 3 al delito de omisión entendiéndose por tal la negligencia o inexactitud en sus respectivos cargos y funciones anexas y sólo por los Gobernadores de los estados tenían que responder por todas aquellas omisiones que cometan en lo relativo a los deberes que les imponga la constitución.

Los delitos oficiales se castigaban como anteriormente lo había descrito con la destitución del cargo y con la inhabilidad para obtener otro cargo o empleo de la federación por un tiempo que no baje de cinco años ni exceda de diez.

Por lo que se refiere a la falta oficial se castigaba con la suspensión respecto del cargo en cuyo desempeño hubiere sido cometido, así también con la privación de los emolumentos a los que se hace merecedor por el desempeño de su cargo y la inhabilidad para desempeñarlo lo mismo que cualquier otro cargo o empleo de la federación todo ello por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco. La falta oficial era considerada desde mi punto de vista personal como el quebrantamiento de la obligación por parte de una autoridad en el ejercicio de sus funciones.

La omisión en el ejercicio de sus atribuciones era castigado con la suspensión así del cargo como de su remuneración y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquier otro cargo o empleo del orden federal todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

Las faltas y las omisiones se juzgaban de acuerdo a la constitución poniendo a los funcionarios a disposición de los tribunales comunes para recibir la respectiva pena. La nación podía acudir ante las autoridades para exigir la responsabilidad pecuniaria por los actos contrarios a la ley por parte de aquellas personas encargadas de la administración pública y

resarcir los daños y perjuicios por las faltas delitos u omisiones atento a lo dispuesto al artículo 8 de la ley orgánica de los delitos oficiales de los altos funcionarios.

Existe una hipótesis para los casos en que un funcionario al haber sido sancionado por algún delito falta u omisión oficial después de conocer la sentencia el reo sería puesto a disposición del juez competente para que se le juzgue de oficio o a petición de parte y se les castigue al reo por el delito común, es decir el jurado sancionador rendirá un dictamen con dos proposiciones una a lo referente a los delitos oficiales pronunciando si es o no culpable el acusado, y la otra si se procedía o no en contra del reo para que un tribunal común lo juzgue por los delitos comunes que se le imputan.

Todas las conductas de los funcionarios públicos en contra de la ley causaban acción publica pero ¿qué significa esto? se refiere a lo procesal a lo que podía ejercitar cualquier ciudadano ya en beneficio particular ya en asuntos de interés del pueblo y así, exigir la responsabilidad del funcionario público mediante la indemnización de los daños y perjuicios.

### **LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DE 1896**

Esta ley fue promulgada el día 6 de junio de 1896 con el nombre de Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la constitución federal, pero la mayoría de los autores la conocen como quedó citada en el subtítulo, además esta ley sólo habla de la responsabilidad de los funcionarios públicos y más nunca habla de la responsabilidad de los empleados de la federación.

“Además la presente ley en estudio es la que ha servido de modelo a las posteriores leyes de responsabilidad de 1939 y 1979 del siglo XX y es la primera que ha fijado las deficiencias de nuestro sistema que no se han corregido a pesar del transcurso del tiempo y las modificaciones de la constitución de 1917. A ley reglamentaria a diferencia de la ley de 1870 que enuncia los delitos oficiales si hace alusión a los mismos ya que la definición de los mismos quedó contenida en el artículo 1059 del Código Penal de 1872 que a la letra dice: " Todo ataque a las instituciones democráticas a la forma de gobierno adoptado por la nación o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones la violación de alguna de las garantías individuales y cualquier otra infracción de la constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la constitución se castigará con las penas que señala la ley orgánica de 3 de noviembre de 1870. ”<sup>7</sup>

Asimismo dice en su artículo 1060 que cualquier delito de dichos funcionarios que no sea de los enumerados en el artículo anterior se castigará con arreglo a las prevenciones de este Código.

Estos dos artículos quedaron vigentes hasta que fueron derogados por el Código Penal de 1929 pero esta ley de 1896 se ocupa más de los procedimientos a seguir en los supuestos previstos en la constitución del 57 respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios de la

<sup>7</sup> Ibidem. p. 39.

federación cuando se les imputa la comisión de hechos delictuosos comunes durante el desempeño de su encargo y cuando se les imputa la comisión de los llamados delitos oficiales en el ejercicio de su función.

“Las resoluciones dictadas por las cámaras tanto en los supuestos del artículo 104 como del 105, la ley de 1896 sirvió de modelo a las leyes de 1939 y 1979 y muchas de sus fallas se repitieron en las leyes que en ocasiones ni siquiera cambiaron el lenguaje especial de la ley que comentamos y que se ha respetado ya que se ajusta a las disposiciones de nuestros primeros Códigos y leyes que han servido de fundamento a nuestra peculiar organización social.”<sup>8</sup>

Los altos funcionarios eran responsables de los delitos comunes durante el desempeño de su encargo pero no procedían en tanto no lo autorizara la cámara de Diputados, para lo cual, debía de seguirse el procedimiento señalado en el capítulo III de la ley de 1896. Los altos funcionarios gozaban de fuero constitucional que se ha denominado fuero licencia para enjuiciar consagrado en el artículo 104 constitucional. Estos delitos comunes los consignados en el Código Penal de 1872 entre otros los tipificados en el título X y XI de dicho Código los tipificados en las leyes federales y en los Códigos penales de las entidades federativas que formaban nuestra República Mexicana.

Eran también responsables por los delitos oficiales cometidos con motivo del desempeño de sus funciones, delitos oficiales que se mencionan en la ley de 1870 y Código Penal de 1872 pero protegidos por el fuero constitucional que mencionamos, por tratarse del juicio político sólo se podría proceder en su contra siguiendo el procedimiento descrito en los capítulos IV y V de la ley de 1896.

Este procedimiento tenía como finalidad privar de su cargo al alto funcionario e inhabilitarlo para desempeñar otro en los términos del artículo 105 constitucional, es el fuero, juicio político a que se refiere el artículo 105 en cuestión que después de la reforma de 1874 atribuyó a la cámara de Diputados la función de jurado de acusación por responsabilidad oficial en contra de los altos funcionarios y al Senado la de jurado de sentencia, reducida su función a un papel secundario de simple presidente de debates, en jurado común afirma con razón el maestro Rabosa.

“La ley de 96 quedo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, sin embargo en 1917 se expidió nueva constitución, que alteró en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los altos funcionarios a que se refiere la constitución de 1857.”<sup>9</sup>

La dictadura del general Díaz no dio lugar a que se procediera en contra de los altos funcionarios entre ellos los gobernadores que se nombraban y se removían desde el centro.

Durante el régimen dictatorial del general Huerta la XXVI legislatura tomo el acuerdo de actuar en contra de limantur antiguo secretario de hacienda por delitos oficiales y aún

<sup>8</sup> Ibidem. p. 46.

<sup>9</sup> Ibidem. p. 47.



cuando no prosperó la acusación, la actitud de la cámara de Diputados alarmó al dictador cuando se propusieron investigar el asesinato del Senador Domínguez y las quejas de los Diputados de Querétaro, a quienes se les había obligado a deponer al Gobernador de dicha entidad para nombrar en su lugar a un sujeto llamado Joaquín Chicano, hombre de la confianza del usurpador.

“El nombramiento de comisiones par investigar estos hechos escandalosos rebaso la tolerancia de Huerta que había intentado ya disolver a la cámara baja pues el Senado le era adicto, con el pretexto de que con el amparo promovido por Limantur en contra de la cámara de diputados, esta con razón se había negado en someterse al mandamiento del Juez Federal, pues en materia de juicio político, es facultad exclusiva del Congreso tramitarlo, a pesar de que Huerta alegaba de que el poder legislativo había invadido las facultades del poder judicial, al no proceder la acción en contra de Limantur, tranquilizó al dictador pero este no toleró el nombramiento de las comisiones. Por último el día 10 de octubre de 1913, el Secretario de Gobernación Manuel Garza Aldape se presentó a la cámara en medio de un poderío militar a exigir que se revocaran los acuerdos nombrando las comisiones que investigarán los asesinatos del Dr. Belisario Domínguez y los atentados contra la legislatura de Querétaro y al no obtenerlo por la firmeza de la cámara, la disolvió trasladando a los representantes a la penitenciaria en donde permanecieron detenidos varios meses y puestos en libertad paulatinamente. La cámara de Senadores, ante la actitud de Huerta acordó su propia disolución y la confirmación de la dictadura.”<sup>10</sup>

## CONSTITUCION DE 1917

La revolución mexicana, iniciada por Francisco I Madero en busca de un cambio político y continuada después por quienes le imprimieron el rumbo hacia una transformación social. Si el Porfiriato marco una nueva era en el desarrollo económico del país, el movimiento de 1910 permitió el desencadenamiento de sucesos que hicieron posible la reestructuración política que condujera a una transformación social.

La constitución de 1917 transcribió algunos artículos como son el 108 y 109 con algunas ligeras modificaciones y el 112 al 114 se transcribieron íntegramente sin ninguna modificación, también estos artículos citados junto con el 110 y 111 tomaron algunos párrafos de la ley de 1896.

Así de esta manera el artículo 108 constitucional es parecido con el 102 de la constitución de 1857, pero con la observación de que se añade a los Senadores, al Procurador General de la República y a los Diputados Locales, es decir, las legislaturas locales solo eran responsables por las violaciones a la constitución y leyes federales, además se utiliza en la constitución del 57 el término infracción y la constitución del 17 utiliza la palabra violación en donde dichos términos son distintos uno del otro.

Al Presidente de la República le fue limitada su responsabilidad, aquí el artículo 108 de la constitución vigente señala que por lo que toca al Presidente de la República sólo se le

<sup>10</sup> Ibidem. p. 48.

fincara responsabilidad ya que solo se le podía acusar por el delito de traición a la patria y delitos graves del orden común pero solo en el tiempo de su encargo. Aquí me atreveré a realizar una crítica a este párrafo, porque a mi parecer existe un error por parte del constituyente del 17 por dos razones, la primera radica en que el país anhelaba un cambio político en sus instituciones para que le garantizaran mayor seguridad por lo que respecta a la impartición de justicia, la segunda y la más importante consiste en que el constituyente cometió un error al transcribir los mismos artículos de la constitución del 57 y más aún que limitó la responsabilidad del Presidente de la República ya que al tratarse del primer mandatario de la nación quien asume todo tipo de responsabilidad tanto penal civil administrativa y política ya que tiene en sus manos la dirección y el control de la administración pública del país, en donde se toma todas las decisiones importantes que trascienden a nivel nacional ya sea que perjudiquen al país o lo benefician, por lo tanto no se debió limitar dicha responsabilidad al primer mandatario, sino todo lo contrario debió aumentarse esa responsabilidad para que el Congreso de la Unión como representante del pueblo tuviera más controlado las decisiones del Presidente de la República así de esta manera si al Presidente se le conceden muchas facultades desde publicar decretos hasta celebrar tratados internacionales con otros países del mismo modo se le debió haber creado un sin número de limitantes para así tener un control como ya se dijo de todas sus decisiones.

El artículo 109 de la constitución actual, es una copia del artículo 104 de la constitución del 57 en donde se añadió a ese artículo la frase: " pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación ".

Esta última frase que se añadió me hace razonar lo siguiente; si el funcionario fuera acusado por un delito común como sería el delito de robo, la cámara de Diputados erigida en gran jurado tendría que señalar si ha lugar a proceder en contra del acusado si fuere negativo no daba oportunidad a que se le fincara otro procedimiento por el mismo delito, pero esta declaración del gran jurado no era obstáculo para que se siguiera investigando el mismo delito aun cuando el funcionario acusado haya dejado de tener fuero ya que las resoluciones de la cámara no juzgan antes de haberse hecho las debidas investigaciones, pero en el caso afirmativo el funcionario quedaba separado de su encargo y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Se añadió además la frase " a menos de que se trate del Presidente de la República pues en tal caso solo había lugar a acusarlo ante la cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial ". En este caso el Presidente de la República no se le somete a la jurisdicción de los tribunales comunes sino que tiene que ser acusado ante el Senado y tendría que ser procesado como si fuera un delito oficial, aquí la ley dejó una contradicción ya que el artículo 105 de la constitución establece que el Presidente de la República solo tiene que ser acusado por delitos comunes y por lo tanto debe de someterse a tal procedimiento y no al procedimiento de los delitos oficiales, esta última frase que estamos analizando me hace que me pregunte lo siguiente; ¿ que pasaría si el presidente tuviera mayoría en la cámara de Senadores?

El artículo 110 constitucional niega por otra parte el fuero constitucional a los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley disfrute de fuero, así por ejemplo si el alto funcionario incurría en un delito oficial como sería el ataque a las instituciones democráticas y esta ocupando un cargo público durante este tiempo, es claro que en este momento goza de fuero constitucional, pero al momento de incurrir dicho delito, el fuero constitucional se niega a este funcionario para inmediatamente después procesarlo por el delito que se le imputa. Este mismo fuero se niega para los casos en que el alto funcionario incurra en un delito común, pero además añade este artículo que para el caso en que el alto funcionario volviera a ejercer sus funciones propias debería de procederse conforme al 111 constitucional.

El artículo 111 constitucional a mi criterio fue uno de los artículos que en su mayoría no fue copiado por la constitución del 17, porque como lo mencioné anteriormente esta constitución que actualmente nos rige en sus orígenes transcribió los artículos de la constitución del 57 del artículo 108 al 114 constitucional pero a mi criterio los artículos 110 y 111 fueron producto de la inteligencia del constituyente del 17.

“Así tenemos que en la tarde del jueves 18 de enero de 1917 se presentó un primer proyecto del artículo 111 que en el primer párrafo establecía de los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en gran jurado pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa actuación de la Cámara de Diputados; en la sesión del 21 de enero del mismo año fue aprobado por una unanimidad el artículo 111 en el que se corrigió la palabra actuación por la de acusación.”<sup>11</sup>

La constitución de 1917 hablaba de la facultad de la cámara de Diputados de acusar al presunto responsable y a la de Senadores la facultad procesar y declarar sobre la culpabilidad del alto funcionario.

Al Congreso de la Unión se le impuso la obligación de expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso, y además se da la facultad al jurado popular de juzgar todos los delitos y faltas.

Por el momento no se sabe quien fue el autor de este párrafo pero no cabe duda que los constituyentes pensaron que de esta manera se podía combatir con mayor eficacia la corrupción, este mal que le ha hecho mucho daño al país, y no solo aquí si no a nivel mundial pero de esto hablare mas adelante en su oportunidad con mayor amplitud.

De esta manera se pensó que el pueblo sería implacable contra los corruptos y por eso se establecía; que los delitos oficiales debían ser juzgados por jurados populares, de tal manera que los delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación son los delitos, faltas y

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. p. 60 y 61.

omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo y por otro lado tenemos los delitos oficiales de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal a que alude el artículo 111 constitucional después de la reforma del 74 lo son todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido el carácter de delictuosos.

Aquí en esta constitución se concede acción popular es decir que cualquier ciudadano podía denunciar ante la cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales de los altos funcionarios de la federación, estableciéndose el mismo procedimiento que en la constitución de 1857, pero de esto ya se explicó cuando hablé de la carta magna del 57.

En la parte final del artículo 111 constitucional se otorga la facultad al Presidente de la República de pedir la destitución de un funcionario por su mala conducta ya se de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal en donde la cámara de Diputados y la de Senadores debían de estar de acuerdo declarando por mayoría de votos si era justificada la petición del Presidente de la República o no. Al hallarse culpable se le privaba de su puesto no importando la responsabilidad legal en la que haya incurrido e inmediatamente se procede a designar a otro funcionario para ocupar el cargo de quien fue destituido.

A mi criterio muy personal se le otorgo al presidente una facultad que vulneraba la independencia del poder judicial ya que al decir de los teóricos de la materia existía en la ley orgánica del poder judicial medios para combatir la inmoralidad de cualquier funcionario del poder judicial. De esta manera esta constitución nació para proteger los intereses de unos cuantos frente a los demás esto último que mencionó me hace llegar a la conclusión que los intereses de los líderes revolucionarios fueron plasmados en la constitución que de nueva no tenía nada a excepción de los artículos 110 y 111 del título cuarto de la carta magna del 17.

La facultad del Presidente de la República de decidir quien se queda y quien se va en los cargos importantes que desempeñan los altos funcionarios fue una idea desquiciada producto de una mente ciega del poder ya que el ejecutivo sometía al poder judicial teniéndolo a este como un cómplice de los errores de aquel.

Si el primer mandatario tenía problemas personales con un Ministro de la Suprema Corte de Justicia en donde este no cumplía con los caprichos de aquel el Presidente al tener la mayoría en el congreso como en los últimos años a ocurrido podía solicitar al congreso la destitución de este alto funcionario denunciándolo ante ambas cámaras, es decir, ante los Diputados y Senadores y estos al estar a lado del ejecutivo apoyaban las decisiones de este.

Por lo que respecta la conducta privada del alto funcionario si esta es escandalosa, y si públicamente se exhiben realizando actos en contra de la moral o la conciencia pública, aquí no existe ningún delito político, pero la forma en que actúan es suficiente para que se les pierda la confianza y que se tomen medidas en la que no existe propiamente acusación de la cámara de Diputados y procedimiento y sentencia de la cámara de Senadores sino única y exclusivamente una petición ante la cámara baja por el Presidente de la república ocurrido lo

cual se procede a destituir de su cargo al funcionario previamente de la votación para llevar a cabo tal acto.

La constitución de 1917 de una manera errónea porque no tiene otro calificativo, concede al Jefe del Ejecutivo la facultad de oír al funcionario judicial en privado para efecto de apreciar en conciencia la justificación de la solicitud, para que al poco tiempo, el funcionario judicial presentara su renuncia como en todos los casos que sucedieron años atrás.

El presidente de la república con fundamento en el 111 constitucional tenía la facultad de vulnerar la competencia del poder judicial y tener el control de las destituciones en los altos puestos del poder judicial que van desde los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta Jueces del Orden Común del D.F. aquí es un claro ejemplo de que en este país no se respeto la división de poderes.

Pero a mi criterio muy personal esta constitución en su título cuarto no tuvo nada renovador ya que en la mayoría de sus preceptos del 108 al 114 reprodujo las disposiciones de la constitución de 1857 y la ley de 1896 a excepción de algunos artículos como son el 110 y 111 que ya anteriormente he comentado, pero en sí, en materia de funcionarios públicos se debió haber legislado constitucionalmente con mano dura, las facultades de quienes tienen en sus manos la impartición de justicia en todo el país.

El aspecto más trascendental en la historia de México en los primeros años del siglo XX fue la creación de la constitución de 1917 en donde se elevaron a categoría de preceptos constitucionales las reformas políticas, sociales y económicas que habían sido dictadas por ideólogos del constitucionalismo durante la etapa de la lucha armada. Para el 19 de septiembre de 1916 Carranza lanzó una convocatoria para la elección de los Diputados que formarían el congreso constituyente, estableciendo que una vez instalado, el primer jefe presentaría un proyecto de constitución para que fuera discutido y luego se aprobara o se modificara, en la misma convocatoria se prohibía al congreso ocuparse de otro caso que no fuera la constitución y después de haber cumplido con su cometido sería disuelto, y Carranza convocaría a las elecciones de poderes generales de la República para que, una vez instalado el Congreso de la Unión presentara el primer jefe un informe sobre la administración pública que había desempeñado, y entregara enseguida el poder a la persona que hubiera resultado electa para ocupar la presidencia.

Los partidos políticos empezaron a entrar en actividades a fin de presentar candidatos al congreso constituyente, y se formaron algunos nuevos, en octubre de 1916, se creó el partido liberal constitucionalista con la participación de civiles y militares afiliados al Carrancismo. Otros partidos que postularon otros candidatos fueron el constitucional fronterizo, el liberal nacionalista, el democrático, el nacionalista democrático, el liberal obrero, el de obreros libres, la unión liberal obrera, y el partido liberal puro.

Una vez formado el congreso constituyente se celebraron las cesiones formales en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, que habrían de durar desde el primero de Diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917. Era de esperarse que los integrantes del constituyente fueran todos Carrancistas, puesto que dadas las circunstancias, era imposible la representación del

Villismo o del Zapatismo. No obstante el grupo de congresistas era bastante heterogéneo y hasta incluía a varias personas que habían formado parte del bloque liberal renovador en la legislatura del gobierno Huertista. La mayoría de los constituyentes eran universitarios con título profesional principalmente de licenciados en derecho, pero también jugaron un papel importante los profesores y los ingenieros que aportaron sus conocimientos técnicos, se habla además de la presencia de algunos militares pero estos eran fundamentalmente civiles convertidos en militares al participar en la lucha, los grupos se dividieron en jacobinos y en moderados, posiciones antagónicas que dieron motivo a que en la asamblea se produjeran largos debates con el resultado de que salieran ganando los primeros quienes imprimieron a la nueva constitución un carácter radical que supero considerablemente al proyecto presentado por Venustiano Carranza.

### **LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1940.**

Mejor conocida como Ley de carteros, por la risa que provoco en sus tiempos a los críticos y a la población en general ya que solo condenaba a los policías y carteros, aún cuando no hubiera pruebas en su contra, y se absolvió a toda clase de funcionarios de alta jerarquía provocando con ello toda clase de escándalo desde burlas hasta la indignación del mismo país por lo que esta disposición fue morejada como ley de carteros, únicos empleados que se consignaban al decir de los críticos de esta Ley. “Pero a partir de la expedición de la Constitución de 1917 la Ley reglamentaria de 1896 ya no tenía razón de ser. Así de esta manera lo reconoce el Presidente Lázaro Cárdenas en la exposición de motivos de la ley en comento, esta fue aprobada el 30 de diciembre de 1939 y publicada el 21 de febrero de 1940 al afirmarse que la carta magna expedida en el año de 1857 acogió 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. De la misma manera la constitución de 1917 estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos y previo en su artículo 111 que el congreso de la unión expediría, a la brevedad posible, la Ley reglamentaria respectiva, aclarando en su artículo 16 transitorio constitucional que el Congreso Constitucional en el periodo ordinario de sus cesiones que empezaría el primero de septiembre del propio año de 1917 debería de expedir la indicada Ley de Responsabilidades.”<sup>12</sup>

Esto no se hizo sino hasta el año de 1940 y desafortunadamente como lo veremos, la Ley a la que se dio tanta publicidad y de la que tanto se esperó para combatir la corrupción, fue tan poco afortunada, ya que lo único que ocasionó fue la reproducción de impunidad en la administración pública del país.

Como lo he señalado todas leyes de responsabilidad han tenido relación con los Códigos Penales que han existido en el país y de la misma manera, la ley de 1940 tenía relación con el Código Penal de 1929 derogado por el Código Penal de 1931, este último estableció en sus

<sup>12</sup> *Ibidem.* p. p. 63 y 64.

títulos décimo y décimo primero disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios.

Esta fue la primera ley de responsabilidad en la cual se publicó junto con ella la razón del ejecutivo para emitir dicha Ley, aquí el ex presidente de la República el general Lázaro Cárdenas, señala que debido a la organización de este país en una República Representativa, Democrática y Federal tal y como lo establece la constitución motivaba la aplicación del orden jurídico. Además se dirigió a los regímenes autocráticos contrarios a la forma de gobierno de nuestro país, ya que la función normativa y la función de autoridad dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, tal vez esto último lo pronuncio debido al problema que se estaba viviendo en España con la guerra civil y el derrocamiento de Francisco Franco para el año de 1940. Se habla además de la separación de los tres poderes con cada una de sus atribuciones pero estos órganos se integraban de hombres a los cuales se les exige que su función sea responsable.

Estos dos conceptos son absolutamente necesarios para una organización estatal, ya que el estado determina la norma de conducta a que deben de sujetarse los individuos que forman parte de la nación, para hacer posible la convivencia en donde el derecho de cada individuo esta limitado por el derecho de los demás, de la misma manera el estado debe de establecer el tratamiento represivo que deben de sufrir todas aquellas autoridades que alteren el orden jurídico; ya que la consecuencia iría encaminada en perjuicio del propio estado y de los particulares.

Todo individuo escogido para desempeñar una función pública, debe de demostrar por medio de su trabajo y comportamiento que posee todas aquellas cualidades que en él fueron encontradas para hacerlo merecedor de poseer tal investidura, siendo este funcionario un ejemplo de virtudes cívicas donde se ha fincando un sólido concepto de responsabilidad.

El gobierno de Lázaro Cárdenas, tuvo la necesidad de crear una nueva ley de responsabilidades para perseguir a los malos funcionarios que se encargaban de faltar a la confianza que en ellos se había depositado, y que hacen de la función pública un medio para satisfacer los bajos apetitos, aún cuando el pueblo se percata con su claro sentido de observación señala y sanciona moralmente con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida, la libertad, y el patrimonio de los particulares, pero esa sanción popular por Más enérgica que en si sea no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de justicia.

De esta manera por más enérgica que sea una sanción en un funcionario público no es suficiente para un reclamo de justicia ya que, en el análisis de la historia de este país, desde la época de H. Cortés hasta nuestros días no existe aun la sanción administrativa y penal para los servidores públicos que sea ejemplar, y así combatir la corrupción en las instituciones encargadas de impartir justicia a una sociedad como la nuestra castigada por los malos gobiernos.

Desde el momento en que un funcionario comete un delito se le considera un criminal, y por lo general hasta nuestros días queda impune de todo castigo aun cuando en los procesos

legales se demuestre su responsabilidad, los Jueces deciden exonerarlos del delito del cual se les acusa, así sean homicidios, robos, organización delictuosa, secuestro, etc. y más aún, un problema que hoy en día nos acongoja que es la corrupción este mal histórico que hasta nuestros días es la causa que los mismos mexicanos ya no crean en sus autoridades encargadas de impartir justicia ya que estos últimos son corrompidos por la delincuencia organizada que nos gobierna.

Así, el pueblo se puede conducirse a la rebeldía como único medio para liberarse de ellos, o bien puede llevarlo a la obsesión como resultado de un sentimiento impotente, o bien se produce un estado latente de inconformidad y de rencor que hace ver al gobierno como un déspota y corrompiente que solo oprime y explota a sus subordinados. Esta Ley de 1940 esta dividida en seis títulos que contienen un total de 111 artículos y seis artículos transitorios.

El título primero que habla de las disposiciones preliminares y menciona en su artículo primero que los funcionarios y empleados de la federación y del distrito y territorios federales son responsables de delitos y faltas oficiales en el desempeño de los cargos encomendados, entendiéndose por tales al Presidente de la República, Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado los Jefes de Departamento Autónomo, Gobernadores y Diputados Locales. Pero desde mi punto de vista personal no estuvo bien que los presidentes de México solo pudieran ser encontrados responsables durante el tiempo de su encargo, lo mismo ocurre para cualquier otro funcionario ya que por lo general todas sus anomalías se les descubren al término de sus encargos, aun con pruebas en la mano se les exonera de toda responsabilidad penal civil etc.; los particulares pueden exigir la reparación del daño ante los tribunales competentes por los daños y perjuicios al cometer hechos u omisiones que se le imputen. Se autorizó al Procurador General de la República al Procurador General de Justicia Militar al Procurador General de Justicia del distrito y territorios federales y a los Agentes del Ministerio Público así como Agentes de la Policía Judicial de iniciar averiguaciones y denunciar a las autoridades competentes los delitos o faltas oficiales y dar cuenta a sus superiores. Al final de este título se concede acción popular para denunciar delitos y faltas, pero las personas que hubieran actuado en ejercicio de este derecho no pueden ser acusados por calumnia judicial si la sentencia fuera absoluta o condenatoria siempre y cuando hubiese justificado los motivos de la denuncia y que actuó en beneficio de la generalidad.

El título segundo de esta ley de responsabilidades nos habla de los altos funcionarios de la federación de los Gobernadores y de los Diputados Locales, hace mención en su artículo 13 en 7 fracciones de los delitos de los altos funcionarios, pero el maestro Raúl F. Cárdenas nos dice que estos supuestos delitos no pueden ser tales ya que están redactados en forma tan vaga e imprecisa que violan los más elementales reglas de la tipicidad, ya que solo sirven para regular los juicios políticos y nunca para conformar un tipo penal.

De cualquier suerte, se reafirma en este artículo 13 la distinción de las responsabilidades de los altos funcionarios, por delitos comunes cometidos durante el desempeño de su encargo y los delitos oficiales cometidos en el desempeño de su encargo tal como se estableció en la Constitución de 1857. El artículo 14 hace referencia a la responsabilidad de los Gobernadores y Diputados Locales y los llama auxiliares de la federación por las violaciones a la



constitución y leyes federales. Esta ley se ajustó estrictamente a lo previsto en la constitución respetando el pacto federal, no asimilando a los Gobernadores y Diputados Locales con los demás funcionarios federales, y por lo que toca al primer mandatario de la nación fue totalmente omisa ya que ninguna disposición se refiere al mismo.

Las sanciones vienen siendo las mismas que están plasmadas en otras leyes anteriores a esta ley de 1939, se habla en el artículo 15 de las sanciones en que pueden incurrir por la comisión de delitos oficiales estos pueden ser la destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido, la inhabilitación para obtener determinados cargos u honores señalando los términos que son menor de cinco años y no menor de diez asimismo inhabilitan para toda clase de empleos, cargos u honores por el mismo término señalado anteriormente. Para los casos de las faltas oficiales se sancionaban con la simple suspensión del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses. Además de las infracciones a la constitución o a las leyes federales no comprendidas en el artículo 13 se habrá la posibilidad de considerarla como falta oficial abriendo con ello la posibilidad de considerar que cualquier acto en contra de la constitución o de alguna ley federal no quede impune y castigar a los funcionarios que incurrieron en tal delito o falta.

En el capítulo II fueron considerados 72 delitos y faltas en que pueden incurrir los demás funcionarios y empleados de la federación del distrito y territorios federales, se hizo una larga lista de diferentes tipos penales que toma de los títulos X y XI del código penal de 1931 otorgando así como lo dicen los críticos de esta ley una absurda inmunidad para los altos funcionarios de la federación, considero desde mi punto de vista que el error de esta ley fue haber dividido a la clase burocrática en tres partes uno los altos funcionarios, dos los demás funcionarios y tres los empleados, se produjo con ello que se señalara una para cada uno de estos tres funcionarios determinados delitos en que pueden incurrir y si un alto funcionario cometiera un delito o falta de los señalados en el artículo 18 se debe de considerar inmune a todas estas disposiciones, este es un ejemplo de la impunidad que existía a partir de la década de los cuarenta por parte de los funcionarios que integraban la administración pública, es decir, el objetivo de acabar con los malos funcionarios con la corrupción, con el despotismo, con la ignorancia que imperaba en la clase burocrática fue todo un fracaso debido a este tipo de errores.

Nuestros legisladores de 1939, tuvieron que copiar la ley de 1896, ya que de acuerdo con dicha, la cámara de Diputados debía de investigar los delitos llamados comunes, atribuidos a un alto funcionario y si después de practicar la diligencia la sección instructora proponía proceder contra N.N. por tal delito del que se le acusa y erigida la cámara en gran jurado y cumplidos los requisitos de ley declaraba que había lugar a proceder en contra del acusado, por el mismo hecho, este quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales, es decir, a que el juez le siguiera el correspondiente proceso. La ley del 39 copió con pequeñas diferencias de redacción el capítulo III en cuestión, y en el artículo 34 en los mismos términos que en el artículo 24 de la ley de 1896 dispone que si el gran jurado declarase que ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedara separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, situación imposible, por cuanto no son los jueces en la actualidad los que siguen por si y ante si los procesos, ya que se requería y de acuerdo con la constitución que hoy nos rige, que el Ministerio Público ejerza acción penal

y el juez libre la orden de aprehensión respectiva, de esta manera el alto funcionario podrá ser separado de su encargo solo con la acción penal del Ministerio Público.

“La constitución de 1917 protege la detención sin la previa autorización de la cámara, la constitución de 1857 el fuero protegía el que se procediera en contra del alto funcionario, por cuanto era la cámara de Diputados, por medio de sus secciones instructoras a quienes competía en los términos del artículo 14 y siguientes de la Ley del 96 investigar si en contra de un alto funcionario existían presunciones o datos suficientes a juicio de la sección para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso pero estas mismas disposiciones copiadas en la ley de 1939 son a juicio de los críticos una aberración jurídica actualmente ya que en los pocos casos en que se ha procedido en contra de un alto funcionario siempre se ha partido de una orden de aprehensión librada por un juez, previo al ejercicio de la acción penal del Ministerio Público.”<sup>13</sup>

Los artículos 30 y 31 corresponden a lo dispuesto en el artículo 20 de la ley de 96 ya que de acuerdo a la legislación del siglo pasado la cámara de Diputados podía investigar el delito común atribuido a un alto funcionario y si, lo hacía el juez este invadía las atribuciones de la cámara de Diputados a la que correspondía investigar los delitos en cuestión y resolver si había o no lugar a proceder y sujetar a la acción de los tribunales comunes al acusado. la cámara de Diputados a través de su presidente convocará a la cámara para erigirse en gran jurado aun cuando el acusado este fuera del lugar de residencia del congreso, pero no del país, aquel funcionario fijará prudencialmente el día en que este acto deba de verificarse para efecto de que el acusado tenga el tiempo necesario para comparecer. Una vez oídas las partes se procederá hacer el dictamen a discusión tanto en lo general como en lo particular procediéndose inmediatamente a votar por mayoría absoluta la proposición final del dictamen si es culpable se procedía a separarlo de su cargo y en caso negativo no había procedimiento ulterior.

Si no se gozare de fuero constitucional se pondría al acusado a disposición de los tribunales competentes.

La sección instructora del gran jurado de la cámara de Diputados, recibe también las denuncias por delitos oficiales, la propia sección instruye el proceso, tomando incluso su declaración preparatoria recabando pruebas y oyendo alegatos, recibidos estos se fórmula un dictamen con lo siguiente: I que esta legalmente comprobado el delito o falta oficial que se imputa al acusado expresando cual sea, II que este probada su culpabilidad, III Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión del delito o falta oficial expresando por separado y con claridad las que favorezcan o perjudique al funcionario acusado y IV la sanción que deba imponerse.

La cámara erigida en gran jurado de acusación y oídos los alegatos del acusador y del acusado se discute y vota el dictamen, si ha lugar a acusar, el funcionario queda suspendido inmediatamente y se le pone a disposición de la cámara de Senadores a la que se remitirá el veredicto del jurado de acusación.

---

<sup>13</sup> Ibidem. p. 68.

La comisión instructora del Senado, al recibir el veredicto de acusación, citará al acusador y al acusado para que produzca alegatos. Concluido el plazo, la instructora emitirá dictamen proponiendo la sanción, que en su concepto debe imponerse.

El Senado, pues, según estas disposiciones, oye alegatos e impone una sanción; la cámara de Diputados, en cambio, juzga sobre la responsabilidad del acusado.

El capítulo V del título tercero fue una copia de la ley de 1896 este capítulo habla de los trámites que se deben de seguir en los juicios políticos. Las cámaras pasarán por riguroso turno a las secciones instructoras las acusaciones que se presenten para tal caso no se debe dispensar trámite alguno de acuerdo a la ley, así el acusado será emplazado por medio de oficio para que se presente en la sección respectiva pero si el acusado viviese en un lugar fuera de la residencia del congreso se señalara un término prudente para que se presente. Se practicarán todas las diligencias necesarias aun con apoyo del juez de distrito que corresponda en donde se acompañaran testimonio de las constancias conducentes firmadas por el presidente y el secretario de la sección instructora. Si el acusado se encontrare en lugar distinto a la residencia del juzgado de distrito y no pudiere comparecer ante él, podrá este a su vez, encomendar la práctica de las diligencias al juez de mayor categoría del lugar en que se encuentre el acusado. El acusado solo, podrá hacer valer la recusación desde el momento en se le requiera para el nombramiento de su defensor hasta el momento de tomar apuntes y formular sus alegatos. El miembro de la comisión instructora que se considere impedido por la recusación se dará a la cámara los motivos en que se funde la recusación admitida esta el miembro impedido será suplido en la sección respectiva. El mismo proceso se manejará para el caso de la excusa.

En los títulos cuarto y quinto de la ley de responsabilidad de funcionarios y empleados de la federación, se hace referencia al procedimiento respecto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación del distrito y territorios federales, en el capítulo I se describe la incoación del procedimiento en los casos de dichos delitos, y se señala en el artículo 70 que tratándose de funcionarios públicos, de funcionarios o empleados con manejo de fondos o cualesquiera otra, que desempeñen labores que no puedan abandonar sin causar graves perjuicios y trastornos a los servicios públicos o de interés general, comprobada la existencia del delito que se les impute, si mereciere sanción corporal y apareciendo datos bastantes para hacer probable la responsabilidad del funcionario o empleado acusado, el juez que conozca del asunto deberá dirigirse a la autoridad de quien dependa el nombramiento de aquel, por medio de oficio con inserción de la resolución en que haya decretado la aprehensión del funcionario, pidiéndole que lo ponga a su disposición.

La autoridad podrá acordar de conformidad la petición del juez dentro del término de veinticuatro horas o del que fuera estrictamente indispensable para cubrir, en su caso, los servicios que el inculpado tenga a su cargo. Fuera de los casos a que se refiere lo anterior, el juez que conozca del asunto mandara cumplir desde luego la orden de aprehensión con arreglo a la ley. El artículo 71 señala los delitos que ameriten sanción corporal, practicadas las diligencias necesarias el juez mandará citar al funcionario o empleado, para tomarle su declaración preparatoria, como hecho importante en el artículo 73 se establece que terminado

el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado y el defensor, el juez remitirá el expediente, en su caso, al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos que corresponda, y procederá con arreglo al título quinto, capítulo III de esta ley.

En el capítulo II del título cuarto, menciona las disposiciones de carácter general, que deben tenerse en cuenta para incoar el procedimiento a los funcionarios, en contra de los cuales procederá el ejercicio de acción penal por delitos oficiales.

En el artículo 74 se dispone, que desde que el funcionario o empleado acusado quede separado de su cargo hasta la legal terminación del proceso, se le cubrirá una parte de los emolumentos que correspondan al empleo, cargo o comisión en el que hubiere cometido el delito o falta oficial que se le impute, y que no podrá exceder del cincuenta por ciento a juicio de la autoridad de quien dependa su nombramiento, el funcionario o empleado acusado por el delito o falta oficial, solo disfrutará de la franquicia a que se refiere el párrafo anterior, hasta que se dicte sentencia conforme a la ley, como resultado del veredicto del jurado de responsabilidades, en el artículo 75 se dispone que en caso de sentencia absolutoria, por haber quedado plenamente justificada la inocencia del funcionario o empleado acusado, tendrá derecho a volver el ejercicio de sus funciones o al desempeño de su cargo o comisión, siempre que no hubiere fenecido el periodo para el que fue electo o nombrado, en todo caso, a que le cubra la parte de sus emolumentos que se le hubieran dejado de pagar, si la sentencia fuere condenatoria quedara definitivamente separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en los términos de la resolución.

Por lo que toca al título quinto se dispuso con todo cuidado lo referente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos precisándose en el capítulo la forma en que debe de estar integrado el jurado, así tenemos en primer lugar a un representante de los funcionarios públicos de la federación, del distrito federal y territorio o estado; un representante de la prensa; una persona perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales que no sea funcionario ni empleado publico; un profesor; un obrero; un campesino; un agricultor, industrial, o comerciante.

El jurado de responsabilidades oficiales conocerá de los delitos oficiales cuando sean cometidos por funcionarios o empleados de dicha jurisdicción y; de las faltas oficiales de los propios funcionarios y empleados.

En el capítulo III se habla del procedimiento ante el jurado de responsabilidades, en los artículos 91 al artículo 97, se establece el procedimiento que debe seguirse ante el jurado de responsabilidades en el que se prevé desde la forma en que se debe proceder a la insaculación y sorteo de los jurados, hasta la forma en que deben de actuar, si en alguna de las listas estuvieran más de cincuenta personas, se tomarán los nombres de treinta de ellas para introducir las en el ánfora o cincuenta si pasaren de cien; al sacar del ánfora establece el artículo 95, el primer nombre, el juez presidente de debates lo leerá en voz alta. En el acto el Ministerio Público o el acusado o su defensor podrán recusar con expresión de causa al designado, por la suerte. La autoridad que presida la insaculación y sorteo de jurados,

calificará de plano y sin ulterior recurso, la recusación expuesta, en vista de la causa en que se funde y de los demás datos o pruebas que puedan ofrecerse en el acto al recusante.

Si no presentare recusación alguna o si esta no fuera admitida, se tendrá como jurado al designado por la suerte con la representación que le corresponda, procediéndose de igual manera para la insaculación de los demás.

El artículo 97 establece que en los casos de responsabilidad oficial de los funcionarios y empleados de la federación o del distrito y territorios federales, los veredictos del jurado son inatacables, solamente serán apelables las sentencias condenatorias que dicten los jueces respectivos, como consecuencia del veredicto de culpabilidad del jurado, en cuanto a la sanción impuesta.

Por último en el título sexto denominado disposiciones complementarias se refieren en el capítulo I a la remoción de los funcionarios judiciales, y a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, es un capítulo cuya vigencia es plausible y conveniente, nos recuerda la institución del juicio de residencia.

Si se sospecha de un funcionario público o de un empleado, que se ha enriquecido indebidamente, dadas sus posibilidades económicas, el Ministerio Público federal o del orden común, podrá de oficio o en virtud de denuncia, investigar la procedencia de dichos bienes y el funcionario o empleado de que se trata esta obligado a justificar que es legítima la procedencia de sus bienes, se presumirá salvo prueba en contrario, que los bienes de la esposa de los funcionarios y empleados cualesquiera que sea su régimen matrimonial, así como los de sus hijos menores son propiedad de dicho funcionario o empleado, para ello las autoridades investigarán para lograr la efectiva aplicación de esta ley en los casos en que el acusado haya hecho depósitos en el extranjero, proveyendo el aseguramiento de los mismos.

Todas las diligencias que se practiquen, si aparecieren datos fundados para presumir que ha habido falta de probidad en la actuación del funcionario o empleado, por no justificar plenamente la legítima procedencia de los bienes, el Ministerio Público hará la consignación al juez que corresponda para que aquel justifique la procedencia tanto de los que posea a su nombre o de interpósita persona o para que el propio juez abra en su caso el proceso respectivo, las diligencias que practique el Ministerio Público como el juez tendrán el carácter de simples investigaciones y se sujetarán en cuanto a su forma a las disposiciones de los códigos procesales respectivos, a menos que aparezca la comisión de un delito, en cuyo caso se procederá como corresponda, durante la investigación será oído el interesado que tendrá derecho a presentar la documentación que precise y se le recibirán todas las pruebas que ofrezca, los bienes cuya procedencia legítima no se justifique, podrán ser asegurados, existirá un proceso especial para que en el caso de no existir proceso penal y previos los alegatos del Ministerio Público y el interesado el juez declare lo procedente, si se hubiere justificado la procedencia de los bienes, lo declarará el juez y levantará el aseguramiento decretado, para el caso contrario el juez ordenará que pasen los bienes al dominio de la Nación o del Distrito Federal, salvo que alguna persona reclame la procedencia del bien.

Por último se concede acción pública en contra de los funcionarios y empleados al aceptar el cargo, deben de hacer manifestación de bienes y sesenta días después de terminar el desempeño de su cargo.

Me atreveré a pensar que existió una recta intención por parte de los que intervinieron en la realización de la presente ley pero no cabe duda que existió una dosis exagerada de demagogia y falsedad. La intervención del Ministerio Público, es otro punto que debo de destacar ya que hasta antes de la constitución del 17, los jueces tenían como función dirigir la instrucción penal, buscar y reunir pruebas, mandar a aprehender a los presuntos responsables y dirigir a la policía judicial que cambio radicalmente en el año de 1917, ya que el presidente Venustiano Carranza quitó a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos para que pueda única y exclusivamente el Ministerio Público investigue los hechos delictuosos.

De acuerdo con el artículo 109 constitucional, la resolución de la cámara de Diputados no es una sentencia sino que es una simple medida mediante la cual se separa del cargo, provisionalmente, al alto funcionario a efecto de que se le pueda seguir el procedimiento respectivo ante los tribunales, lo que significa que ningún tribunal actualmente puede tener intervención sin que previamente de acuerdo con nuestro sistema constitucional, se haya investigado la comisión del delito y ejercitado la acción penal por el representante social y que en los términos del artículo 16 constitucional se haya solicitado la orden de aprehensión y esta se haya despachado por el tribunal competente, lo mismo ocurrirá para los casos del funcionario o empleado público que se ha enriquecido indebidamente para tal efecto se le investigará la procedencia de dichos bienes, es por ello que en lo particular la actividad del Ministerio Público hoy en día juega un papel muy importante en la procuración de justicia pero lo triste a saber es que es una institución que tiene uno de los primeros lugares en corrupción, de a cualquier manera y en base a los antecedentes históricos, hoy en día no existe sanción penal que castigue severamente la corrupción sin el empleo de la demagogia o la arbitrariedad institucionalizada en este país que se presume se ajusta a las normas de derecho.

### **LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980**

Esta ley es la penúltima de todas las leyes de responsabilidad que han existido en el sistema jurídico mexicano que regulan los actos u omisiones de los funcionarios públicos y empleados que coadyuvan con las actividades del gobierno dando con ello dirección y movimiento a las instituciones públicas encargadas de la impartición de justicia. No merece por lo tanto muchos comentarios por la poca vigencia que tuvo pero mencionaré algunos aspectos de consideración.

Aprobada el 27 de diciembre de 1979 y publicada el 4 de enero de 1980, esta ley que no tuvo mucha vigencia debido a que la derogó otra ley de responsabilidades en 1982 que más adelante me abocaré a explicarla con gran detenimiento, la ley de 1979 estaba integrada de 92 artículos contenidos en cinco títulos que se subdividen a su vez en varios capítulos y dos artículos transitorios.

“El principio general del derecho en donde la Ley le otorga idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica ya que todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano, así de esta manera hablo desde los depositarios de los poderes de la unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública debe de ser castigado como sucede en el caso de un particular cuando haya lesionado los derechos de un tercero cometiendo actos contrarios a la Ley. Esta igualdad es un imperativo para la obtención de la justicia ya que en esta ley desapareció en la triplicación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor entre los delitos de los altos funcionarios de la federación y del distrito y territorios federales para así de esta manera poderlos observar bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables. Ningún funcionario público debe de actuar en beneficio personal anteponiendo sus intereses particulares al interés público 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.”<sup>14</sup>

Esta ley determina como sujetos de responsabilidad por delitos comunes delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Secretarios de Estado y al Procurador General de la República se estableció una distinción en cuanto a los delitos oficiales que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho en los asuntos y las faltas oficiales que de manera leve los afectaran en las demandas del orden civil no había fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos por lo que pronunciada una sentencia de responsabilidad oficial no podría concederse al reo la gracia del indulto, las sanciones por enriquecimiento de los funcionarios merecían rigidez extrema la que a su vez se hizo extensiva a los bienes de la esposa cualquiera que sea el régimen matrimonial, y a los de los hijos, se ordenaba el aseguramiento de cualquier depósito o inversión que el funcionario responsable tuviese en el país o en el extranjero previa resolución del Senado de la República, cuando se trate de altos funcionarios de la federación la ley conservó la idea del ordenamiento de 1940 en el sentido de que todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo debía de presentar una manifestación de bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal según el caso.

## **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982**

Por decreto publicado en el diario oficial de la federación de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título cuarto y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

“Los términos responsabilidad, purificación, capacidad, probidad, eficiencia, honestidad, moralidad honradez, etc., han sido pronunciados en las declaraciones, informes y discursos desde el presidente Valentín Gómez Farías hasta el presidente Ernesto Zedillo Ponce De

---

<sup>14</sup> Ibidem. p. 502.

León<sup>15</sup>, pero al razonar tales palabras, el elemento que ha motivado a pronunciar dichas expresiones a los presidentes de la República, ha sido la corrupción, enmarcándose dicho término a aspectos jurídicos, políticos, sociales, culturales, económicos etc. José López Portillo, en el contexto histórico de nuestro país, decía: " México vive una conciencia de la corrupción y una corrupción de conciencia ".

Por otro lado Miguel De La Madrid se enfrentó a un estado devastado en lo económico y en lo moral y decía: " la nación ha adoptado como apotegma la corrupción somos todos ". Pero si todos aceptamos abiertamente este estado de las cosas, por lo tanto todos debemos de empezar a hacer conciencia del grave problema que es la corrupción y por lo tanto empezar a combatirla de manera enérgica.

Al estado corresponde combatir tal problema previniendo y sancionando enérgicamente, ya que afecta los derechos de otros, así de la sociedad y en general hablo de los intereses nacionales, ya que el México de nuestros días exige con urgencia ese sueño que aún no se a podido hacer realidad, hablo de la justicia, más aún me preocupa que la misma sociedad mexicana empieza a no creer en sus licenciados en Derecho ya que estos se han encargado de acabar poco a poco con esa credibilidad, viéndonos esa sociedad dañada con ojos de dinero hipocresía y falsedad.

No quiero repetir el título cuarto de la constitución en su totalidad con sus comentarios ya que en el segundo capítulo entro a fondo al análisis de dichos artículos junto con su ley reglamentaria.

Veamos el sendero que se planteó para arrancar el origen de los daños que produce la corrupción:

Respecto del artículo 108 constitucional se busca asegurar las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Tanto en el gobierno como en la administración de justicia, en ello se trata de que todo el que desempeña una función pública este sujeto a las responsabilidades inherentes a ella.

Del artículo 109 constitucional se busca asegurar que el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, elaboraran las respectivas leyes y reformas tendientes a hacer efectivo el fincamiento de responsabilidades políticas, penales, civiles administrativas, por el hecho de transgredir la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la economía y la eficiencia.

También desapareció la confusión de la terminología surgida por las acepciones de " delitos y faltas oficiales y delitos comunes ", estableciendo muy claro que corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por los servidores públicos con motivo de su empleo cargo o comisión.

---

<sup>15</sup> MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Edit. Porrúa S.A. México, 1995. p. 375.



Se busca configurar constitucionalmente el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos con base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo.

El artículo 110 buscó asegurar a los sujetos de responsabilidad política y a los demás servidores públicos que determine la ley de responsabilidades con ello se busca ampliar el concepto de servidor público que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales. Precisamente a estos últimos se debe de castigarlos mas severamente ya que en las ultimas décadas se ha demostrado el gran desvío de fondos trayendo como consecuencia para la nación grandes pérdidas de dinero dando como consecuencia el endeudamiento, esto como consuelo para presidentes y para la población la pobreza.

La terminología de las instancias instructoras y enjuiciado a nuestra cultura jurídica, la cámara de Diputados va actuar como jurados de acusación y el Senado de la República actuará como jurado de sentencia eliminado el término que nació del derecho anglosajón es decir " El Gran Jurado ".

El artículo 111 constitucional asegura las prerrogativas de los servidores públicos para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos.

“Los principios fundamentales para la sanción de los delitos en que incurran los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión. El primero consiste en que las sanciones penales necesariamente deberán graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos, daños o perjuicios causados por su conducta ilícita, independientemente de los demás elementos que puedan incurrir en la comisión de delitos y en los cuales debe evaluar el arbitrio judicial. Junto con ello, establece que la sanción económica por los frutos mal avidos de la conducta ilícita de los servidores públicos sea hasta tres tantos de la misma.”<sup>16</sup>

La potestad expresa del presidente de la República para pedir la destitución por mala conducta de los servidores públicos en el poder judicial, es una exigencia de una renovación moral fundamentada en una revigorización de nuestro estado de derecho que corresponde garantizar un poder judicial digno y fuerte.

El artículo 112 constitucional, se asegura la prevención de represarias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado despachar asuntos políticos de dicha naturaleza. Se establece con claridad que los servidores públicos con esta protección constitucional debida para el acusado desempeño de su encargo, no disfrutaran de ella cuando este separados de su empleo cargo o comisión.

El artículo 113 constitucional asegura el régimen de responsabilidades administrativas que impongan como código de conducta al servidor público, legalidad honradez, lealtad,

---

<sup>16</sup> Ibidem. p. 378.

economía y eficacia, además el procedimiento administrativo es autónomo del político del penal y del civil. Ofrece al inculpado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16, sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable como el caso de la vía penal. No está sujeto, en consecuencia, a los requisitos procesales del mismo. Establece una vía más expedita para prevenir y sancionar el mal de los mexicanos " la corrupción pública ". Donde también es sancionada de una manera débil por la legislación penal.

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

Para el artículo 114 constitucional, la iniciativa buscó asegurar de acuerdo a su exposición de motivos la ampliación del término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su cargo empleo o comisión de un año a lo que establezca la ley penal sin poder ser nunca menor a tres y establece que la prescripción se interrumpe en tanto se goce de fuero.

La prescripción de las responsabilidades administrativas cuando los actos u omisiones que las generen sean graves en los términos legislativos, los plazos no pueden ser menores a tres años.

El juicio político solo se podrá iniciar durante el periodo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después para circunscribir su procedimiento al ámbito en el que razonablemente es procedente exigir responsabilidades políticas.

La renovación moral pide al estado tres actitudes básicas, la primera es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad, donde para ello la administración pública debe ser honesta profesional y eficaz; ya que se deben de remover cargos burocráticos que agobian a la sociedad, donde es indispensable poner a disposición del pueblo el poder del Estado para que sea el mismo la gran fuente de protección de sus derechos.

La identificación, la investigación, el proceso, y la sanción con la legalidad y eficiencia, junto con la severidad e imparcialidad son elementos necesarios para combatir la corrupción.

La utilización de todos los medios de alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.

La ley de responsabilidades de 1982 se creó cuatro tipos de responsabilidades la civil penal administrativa y política, (que más adelante en el capítulo 2 abordaré con detalle) que señala además, las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales que dan origen a cualquier tipo de responsabilidad, imponiendo sanciones como la destitución e inhabilitación. La única responsabilidad que no da origen a este tipo de sanciones es la responsabilidad civil.

Se integra en cuatro títulos y ocho capítulos, bajo los siguientes rubros: disposiciones generales, sujetos, causas de juicio político y sanciones, procedimiento en el juicio político, procedimiento para la declaración de procedencia, disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo; sujetos y obligaciones del servidor público; sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, el registro patrimonial de los servidores públicos y por último las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

Esta ley en comento se propuso combatir acciones inmorales o ilegales. El registro patrimonial de los servidores públicos es dinámico al permitir los datos necesarios para el seguimiento de los cambios habidos en el patrimonio de los multicitados servidores del pueblo.

La ley reglamentaria del título cuarto de la constitución no es nueva, ya que como observamos existieron varias leyes que la antecedieron, pero la realidad de este cuerpo de leyes es que aún no está apegada a la realidad que vive el país, ya que aun en nuestros días las conductas inmorales de los servidores públicos han arrebasado los límites de la sociedad y del derecho.

Para el maestro Arroyo Herrera existen pocas faltas y muchos aciertos en la ley de responsabilidades vigente, cosa a la cual en mi opinión no comparto, pues no hemos terminado la guerra de la corrupción, palabra que los gobernantes no olvidan durante su mandato.

Más sin embargo, para mi punto de vista muy personal esta ley, la falta grave que sigue cometiendo es que hasta la fecha, se siguen imponiendo las mismas sanciones con las que se castigaban en la época de Hernán Cortés con el juicio de residencia, es decir, hablo de la inhabilitación, la suspensión etc., por lo que carece de rigidez medio por el cual el servidor público comenzaría a tomar en cuenta el castigo severo al que se haría merecedor por una falta un delito o como se le quiera llamar, contrario a la moral término que la ley en comento se encarga de proteger, ya que en nuestras instituciones se encuentra la credibilidad de la sociedad y la confianza que pueda tener el pueblo al acudir a ella en busca de justicia.

La prohibición a los servidores públicos para recibir obsequios valiosos, así como la de otorgar empleo cargo o comisiones a parientes dentro del sector público federal o a terceros con los que se tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios y a miembros de sociedades en las que el servidor o sus familiares hayan tenido o tengan intereses personales deberán ser sujetos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## CAPITULO II

### GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

#### CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

La nueva ley de responsabilidades de los servidores públicos no distingue las diferentes categorías de servidores públicos encomendándolos a todos a una sola denominación, obedeciendo a la exposición de motivos de la nueva ley de responsabilidades donde todas aquellas personas que trabajan para los poderes judicial, legislativo y ejecutivo tendrán la denominación de servidores públicos ya que la distinción entre estos no obedece a simple capricho, sino que atiende a una necesidad social.

La Constitución General De La República en su artículo 108 define como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial federal, y del poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal así como a los servidores del instituto federal electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por su parte el Código Penal del Distrito Federal define como servidores públicos en su artículo 212 a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación 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 quien maneje recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los gobernadores de los estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos a este título en materia federal.

El maestro Miguel Acosta Romero define al servidor público como “aquel ciudadano investido de un cargo empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública para estatal).”<sup>17</sup>

El maestro Juan Francisco Herrera Arroyo define al servidor público “como a todas aquellas personas que trabajan no solo en la administración pública federal sino en los poderes legislativo y judicial dejando atrás las abstractas clasificaciones de altos funcionarios, funcionarios y empleados de la federación.”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Derecho Burocrático Mexicano. s/e. Edit. Porrúa S.A.. México, 1975. p. 106.

<sup>18</sup> Régimen Jurídico del Servidor Público. s/e. Edit. Porrúa S.A.. México, 1995. p. 9.

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez lo define al servidor público, “como a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del estado y sujetándolo a un Código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.”<sup>19</sup>

El mismo maestro nos da otro concepto de servidor público, y lo define, “como toda aquella persona que tenga una relación de trabajo con el estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del derecho laboral.”<sup>20</sup>

Otro concepto que nos da el autor es el siguiente: “servidor público, es aquella persona que por el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del estado, le da tal calidad, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una asignación de cualquier otra naturaleza.”<sup>21</sup>

El maestro Carlos Morales Paulín define al servidor público “como aquella persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del estado.”<sup>22</sup>

Por mi parte defino al servidor público como aquella persona física que trabaja en favor del estado desempeñando un empleo cargo o comisión como resultado de la elección popular, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato de prestación de servicios o cualquier asignación que le dé el estado sujetándolo a los derechos y obligaciones que señalen las diversas leyes que los rigen.

## CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Los juristas aún no han logrado ponerse de acuerdo ya que este concepto a sido motivo de muchas controversias, de esta manera existen muchas teorías que explican sus alcances, la palabra responsabilidad se usa en el lenguaje ordinario, proviene de respondere que significa prometer, merecer, pagar; así *responsalis* significa el que responde.

En un sentido más restringido responsable significa, el obligado a responder de algo o de alguien, respondere se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio* por la cual alguien asumía una obligación así como *sponsio* palabra que designa la forma más antigua de la obligación.

El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe de hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad señala quien

<sup>19</sup> Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Edit. Porrúa S.A.. México, 1997. p. 197.

<sup>20</sup> *Ibidem*. p. 7 y 9.

<sup>21</sup> *Ibidem*. p. 10.

<sup>22</sup> *Ob.cit.* p. 381.

debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación, la responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado cuando se comete un hecho ilícito.

El diccionario Omeba define a la responsabilidad “como aquella que se inicia con el nacimiento de la obligación. Así será para una doctrina generalizada el tramo obligacional que nace con el cumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor.

Couture define la responsabilidad, como la situación jurídica derivada de una acción o omisión ilícitas, que consiste en el deber de reparar el daño causado.

El maestro Juan Palomar De Miguel la define la responsabilidad, como una deuda u obligación de satisfacer y reparar, por sí o por otro, a consecuencia de una culpa, delito u otra causa legal.

Juan D. Ramírez Gronda define la responsabilidad como la obligación de reparar el daño y el perjuicio que causan a una persona, ya sea por culpa o negligencia o con ocasión de un delito del derecho civil o del derecho criminal o por los animales, o por el hecho de los que están bajo nuestra dependencia o de las cosas que nos servimos o en ciertos casos que la ley prevé, por el riesgo resultante de una actividad.

El maestro Cabanellas en su diccionario jurídico elemental define el concepto de responsabilidad, como la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado.

El Instituto de Investigaciones de la U.N.A.M. define a la responsabilidad como la obligación de segundo grado, es decir, aparece cuando la primera obligación no se cumple esto es, cuando se comete un hecho ilícito.”<sup>23</sup>

De mi parte defino a la responsabilidad como aquella obligación de reparar el daño o perjuicio ocasionado por si mismo y en ocasiones especiales por otro, a una persona o personas como consecuencia de la culpa o negligencia, delito u otra causa legal.

Por lo que considero a raíz de estas definiciones que la mejor forma de preservar las garantías individuales es poner a cargo de quien las viole, si además causa un daño patrimonial o una afectación corporal o moral, o una combinación de ellas, una cantidad de dinero en favor de la víctima a título de satisfacción por la injuria infligida.

La revolución francesa plasmó en sus primeras constituciones que el pueblo tenía el derecho de exigir cuentas a sus agentes, de esta manera la responsabilidad del poder público, es la mejor forma pacífica, ya que obliga a las autoridades a ajustar la Ley; no cumplirla, por acto u omisión, si esto causa daño al administrado, es verse obligado a indemnizarle. También se

<sup>23</sup> Cit. por. LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. Delitos en Particular. Tercera Edición. Edit. Porrúa S.A. México, 1997. p. 120.

preserva los valores humanos y sociales por medio del derecho, que es la expresión racional del hombre, en contra de la violencia que es su manifestación bárbara.

La doctrina pretende que la responsabilidad del estado sea directa y no subsidiaria, en cuanto la persona obligada a la indemnización es aquella a quien va dirigida la norma de conducta. Será directa la responsabilidad si el querer y el obrar del agente se imputan al estado; indirecta si el estado es una ficción y quien delinque es el servidor.

## RESPONSABILIDAD CIVIL

Dentro del título cuarto de la Constitución General De La República, en particular en el artículo 109, establece los diferentes tipos de responsabilidad de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este título cuarto constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a la responsabilidad civil.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda.

Rafael De Pina define a la responsabilidad civil como "la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas, por las que deba de responder."<sup>24</sup>

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, y encuentra su base constitucional en los artículos 1, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie esta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del código civil federal.

En sentido estricto, y en términos de la "Teoría del Organismo", esta responsabilidad debería ser imputada directamente al estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el organismo, es decir, manifiestan la voluntad del estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Hasta el 31 de enero de 1994 la responsabilidad del estado era de carácter subsidiario en tanto que, de acuerdo con el artículo 1928 del Código Civil, solamente respondía cuando el

<sup>24</sup> Diccionario de Derecho. Vigésimo Quinta Edición. Edit. Porrúa S.A., México, 1998.

servidor directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

Sin embargo este sistema no pudo subsistir ya que si vivimos en un estado de derecho debe de superarse el dogma de que el estado no puede causar daño y, por lo tanto, ante los particulares debe de responder el ente público, aunque internamente exija al empleado que causo el daño las cantidades cubiertas con motivo de la responsabilidad patrimonial a la que hubiere hecho frente.

Actualmente, dado las reformas introducidas al Código Civil y a la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación del día 10 de enero de 1994, conforme al artículo 1927 del primer ordenamiento, la responsabilidad del estado es solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo se podrá hacer efectiva en contra del estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Por su parte, la Ley De Responsabilidades señalada, establece en su artículo 77 bis que cuando en el procedimiento disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público, y que la falta administrativa haya sido generada de daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial. En ambos casos el estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

La reforma en cuestión indudablemente representa un avance en la configuración del estado de derecho, en tanto que, como ya lo señalamos, este también comprende los medios para que los gobernados logren del estado la reparación de los daños causados por los servidores públicos en el ejercicio de la funciones estatales, y con ello el gobernado que haya resultado dañado en su patrimonio pueda elegir la vía judicial o administrativa, para lograr la indemnización respectiva directamente del estado.

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y por la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores Públicos, y estos la establecen de manera directa a cargo del estado, el cual puede repetir en contra de los funcionarios y empleados públicos responsables, es incuestionable que estas disposiciones son aplicables a las relaciones entre el estado y sus empleados y entre aquel y los particulares, por lo que necesariamente se concluye que hay un avance en la regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos frente a los particulares.

Sin embargo, aún no puedo afirmar que se ha logrado una plena responsabilidad resarcitoria del estado en tanto, conforme al artículo 1927 del Código Civil el estado es sólo responsable de manera solidaria en los casos en que el ilícito sea doloso dejando todavía el sistema de la responsabilidad subsidiaria en los demás casos, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público, como persona física, no como órgano del estado.



Independientemente de la cuestión planteada es indudable que el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios no sólo a los particulares sino también al patrimonio del estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, solo que esta se manifiesta en el ámbito administrativo y se regula por las leyes y procedimientos administrativos así tenemos que las leyes administrativas, como la del presupuesto, contabilidad y gasto público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del estado como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.

De acuerdo con lo expuesto la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones que causen daños a los particulares.

Con relación a los sujetos tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce, cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

La acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana realizada en contra de lo que la ley establece, u omisa de lo que ordena.

El daño como elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin el no puede generarse esta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, en el artículo 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos afectos creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física o bien en la consideración que de si misma tienen los demás.

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexistente o la fuerza mayor la responsabilidad no se produce. La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a la responsabilidad penal o administrativa según la naturaleza de los sujetos y de la legislación que establezca.

## **RESPONSABILIDAD PENAL**

De acuerdo a la fracción II del artículo 109 constitucional la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal por lo que en el capítulo X y XI del Código Penal Federal que comprende los artículos 212 al

227, se establecen 13 figuras delictivas ( que entrare a fondo en el último tema de este capítulo ) en donde el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque en el artículo 212 dispone en su parte final que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o subsecuentemente.

Los delitos son los siguientes:

- 1) Ejercicio indebido del servicio público;
- 2) Abuso de autoridad;
- 3) Coalición de servidores públicos;
- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades;
- 5) Concusión;
- 6) Intimidación;
- 7) Ejercicio abusivo de funciones;
- 8) Tráfico de influencia;
- 9) Cohecho;
- 10) Peculado;
- 11) Enriquecimiento ilícito;
- 12) Delitos cometidos por los servidores públicos;
- 13) Ejercicio indebido del propio derecho.

Por estos delitos que mas adelante comentaré a fondo se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logra acreditar.

La fracción II del artículo 109 constitucional se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal.

El penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional establece que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo aumenten sustancialmente su patrimonio sin que pueda justificar su procedencia lícita, disponiendo que además de las penas que correspondan, se sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad sobre dichos bienes, para cuyo efecto se reformó también el artículo 22 constitucional, el maestro José De Jesús Enríquez Orozco señala que "los dos últimos párrafos del artículo 111 constitucional establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos, estos preceptos, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a disposiciones materialmente constitucional."<sup>25</sup>

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional cuando cometen delitos durante el tiempo de su cargo cabe advertir que la doctrina crítica el concepto de fuero

---

<sup>25</sup> Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. s/c. Edit. Manuel Porrúa S.A.. México, 1984. p. 121.

para los servidores públicos de alta jerarquía ya que este concepto de acuerdo con la constitución sólo existe en el fuero de guerra.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el servidor público sin la autorización previa de la cámara de Diputados denominada declaración de procedencia.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados Locales del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

También de esta protección los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en este caso la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía, resuelven lo procedente.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de acusación para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en la que la cámara de Senadores con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la sección instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso, se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retirar a las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculcado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, en el caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

## **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

La responsabilidad administrativa obedece a la renovación moral de la sociedad, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción.

Es de señalarse que el régimen anteriormente establecido fue respetado en lo general eliminándose y reformándose sólo aquellos puntos en donde se prestaba a confusiones y realizándose un cambio importante en cuanto a la denominación que antes era de funcionarios públicos, y ahora paso a ser la de servidores públicos a fin de que desde la denominación se estableciera no sólo una idea de privilegio sino la de servicio así como en el desarrollo de un régimen específico y mas detallado de la responsabilidad administrativa.

Dentro del amplio régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifica con precisión los distintos ámbitos de su responsabilidad la responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecidas. Ese incumplimiento es el que da pauta para el fincamiento de la responsabilidad y a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

Es así, que la responsabilidad administrativa la directamente referida a la propia actividad del servicio público, por actos u omisiones que afecten la legalidad la honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben de observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrá surgir además la responsabilidad civil o incluso penal.

Es importante resaltar la independencia existente entre los distinto tipo de responsabilidad ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa, sin embargo. para que esta surja no es necesario que se surjan también responsabilidades civiles y penales, como sucedía en el régimen anterior. Uno de los aciertos importantes de la actual regulación es de abrir una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, como lo señala la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de 1982.

Además se tuvo como presupuesto la existencia de corrupción y distintos vicios entre los servidores públicos. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, su irresponsabilidad erosiona contra el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos ( todo ello a través de las negociaciones políticas ), precisamente con el fin de acabar con dichos vicios, que el Licenciado Miguel De La Madrid, desde su campaña como candidato a la presidencia de la República, tomó como una de sus banderas la renovación moral de la sociedad con base en el respeto a la legalidad y de la consecuente vigencia del estado de derecho.

El título tercero de la ley en comento esta destinada a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que consta de dos capítulos, el primero referido a los sujetos y obligaciones de los servidores públicos y el segundo sobre las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas.

Finalmente el título cuarto contiene un solo capítulo sobre el registro patrimonial de los servidores públicos.

El objeto de la Ley queda perfectamente acotado en su artículo primero, al establecer como tal el reglamentar el título cuarto constitucional en lo que se refiere a: los sujetos de responsabilidad del servicio público, las obligaciones del servicio público; las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, el juicio político; las autoridades y procedimientos para la aplicación de sanciones sobre la declaratoria de procedencia de los servidores públicos que gozan de fuero y las autoridades y procedimientos para dicha declaratoria, y del registro patrimonial de los servidores públicos así como también de las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

Son sujetos de responsabilidad administrativa todos los servidores públicos, pero es la propia constitución la que señala tal calidad, en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, nos señala que se reconoce la calidad de servidores públicos a los representantes de elección popular (en órganos o cargos federales o del distrito federal), los miembros del Poder Judicial Federal y los del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, en el tercer párrafo del artículo 108 se establece la responsabilidad de violaciones a la constitución y a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos federales para los Gobernadores de los estados y para los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales, el párrafo cuarto del mismo artículo establece la obligación para los constituyentes permanentes de todos los estados de la federación de establecer el régimen de responsabilidades a nivel local en cada estado y municipio.

Se señala además una excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos respecto de la responsabilidad administrativa, contenida en el párrafo segundo, y que consiste en que el Presidente de la República será responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común por lo cual no es sujeto de responsabilidad administrativa.

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos considera como sujetos de responsabilidad administrativa a los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

La última parte de dicho artículo, que nos permitimos transcribir en cursivas ha sido considerada por los autores como inconstitucional, en cuanto que va más allá de lo establecido por nuestra carta magna, al extender el carácter de servidor público a cualquiera que maneje o aplique recursos federales, sin importar la causa de dicha intervención. No es aquí para ahondar al respecto, por lo que solo lo dejamos apuntado, resaltando la dificultad de aplicación de la ley a diversos supuestos, como son contratos de obra.

El artículo 109 fracción III de la Constitución General De La República, establece como obligación general de los servidores públicos el no cometer actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar en el desempeño de su función, y con el fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 establece que en las respectivas leyes sobre responsabilidad administrativa se establecerán específicamente la obligaciones de los servidores públicos.

El artículo 47 de la ley multicitada establece en 24 fracciones, un amplio catálogo de obligaciones, pero cabe advertir, que algunas de las obligaciones son repetitivas y algunas mas se refieren a conductas que pueden coincidir con conductas que penalmente tipificadas como posteriormente observaremos, cabe advertir que el listado puede incrementarse de acuerdo con la función específica que realice el servidor público, de acuerdo sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia, estas obligaciones de carácter administrativo tienen un tratamiento independiente de las cuestiones laborales y las obligaciones emanadas de la relación laboral, la que en ningún caso podrá anular la vigencia estas.

El Maestro Victor M. Martinez Bulle Goyri considera que “la doctrina se ha equivocado al señalar como inconstitucional aquellas fracciones del artículo 47 que hacen referencia a conductas que caven en tipos penales específicos considerando el maestro como incorrecto tal afirmación, ya que la misma conducta puede recaer en responsabilidades de los dos tipos, y en ningún caso el fincamiento de responsabilidad penal anula la existencia de responsabilidad administrativa, debiendo, sin embargo, respetarse lo establecido en el párrafo segundo de la fracción III del artículo 109 de la constitución, en el sentido de que los procedimientos para la aplicación de sanciones deben desarrollarse autónomamente y nunca imponerse por una misma conducta dos sanciones de la misma naturaleza, dicho de otra manera, si la posibilidad de fincar responsabilidad penal impidiera el establecimiento de la responsabilidad administrativa, se dejaría indefenso al servicio público frente a la posibilidad de que por cualquier causa no procediera la vía penal.”<sup>26</sup>

El catálogo de las obligaciones de los servidores públicos contiene resumidamente lo siguiente:

- 1) Cumplir sus funciones con la máxima diligencia, evitando actos u omisiones que impliquen la suspensión o deficiencia del servicio, o abuso o ejercicio indebido del mismo;
- 2) Formular y ejecutar sus planes, programas y presupuesto, de acuerdo con la legalidad;
- 3) Utilizar los recursos e información que tengan asignados exclusivamente a los fines a los que este afectos;
- 4) Custodiar y cuidar la información a su cargo o a que tenga acceso;
- 5) Observar buena conducta en su empleo y dar un trato correcto al público;
- 6) No cometer ni agravios en el trato con sus subordinados;
- 7) Observar el respeto y sumisión debidas a sus superiores y cumplir sus disposiciones;
- 8) Informar al titular de la dependencia sobre las dudas que se presenten sobre las ordenes que reciba;
- 9) No ejercer funciones que no le corresponden o continuar ejerciéndolas una vez que ha cesado en sus funciones;
- 10) Abstenerse de autorizar a sus subordinados a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año, no otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de sueldo;
- 11) No ejercer algún otro cargo que legalmente sea incompatible;
- 12) Abstenerse de autorizar el nombramiento de personas inhabilitadas por resolución de la autoridad competente;
- 13) Excusarse de intervenir en asuntos cuando tenga impedimento para actuar en ellos,

<sup>26</sup> Código de Ética de los Servidores Públicos. s/e. Edit. U.N.A.M., México, 1994. p. 93.

como aquellos en que tenga interés o en los que intervengan familiares o socios;

14) Informar por escrito a su superior sobre los asuntos mencionados en el punto anterior y observar sus instrucciones sobre la resolución y trámite de los mismos cuando no pueda abstenerse de intervenir de ellos;

15) Abstenerse de recibir dinero o donativos por sí o por interpósita persona de terceros a los que beneficie en razón de su función; se refiere a sobornos y cohecho señalando además que esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya separado del cargo;

16) No pierde beneficios extras a las contra prestaciones que otorga el estado por el desarrollo de la función;

17) Abstenerse de intervenir en la designación, promoción, suspensión cese o sanción de cualquier otro servidor público, cuando tenga interés particular en el caso;

18) Presentar con oportunidad y veracidad su declaración patrimonial;

19) Atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la SECODAM.

20) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de sus subordinados y denunciar ante el superior los actos y omisiones que puedan constituir responsabilidad administrativa. Con base en el mismo principio, el artículo 57 establece como obligación de todo servidor público la de denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos cometidos que considere son causa de responsabilidad administrativa;

21) Proporcionar la información que les sea solicitada por las comisiones de derechos humanos. Evidentemente esta es una obligación recientemente incluida en la ley a raíz de la creación de los organismos nacionales, locales e incluso municipales de los derechos humanos;

22) Abstenerse de realizar actos que violen normas jurídicas relacionadas con el servicio público;

23) No celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios, contratación de obra con otros servidores públicos, o con empresas donde aquellos tengan intereses, sin la previa autorización del titular de la dependencia y en ningún caso con persona inhabilitada para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

24) Los demás que impongan las leyes y reglamentos.

El artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos señala las autoridades competentes para la aplicación de la misma y tenemos a las siguientes autoridades:

- A) La cámara de Diputados y Senadores en lo relativo al juicio político;
- B) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- C) La Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- D) Las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- E) El Gobierno del Distrito Federal;
- F) La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- G) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- H) El Tribunal Fiscal, del Trabajo y Superior de Justicia del Distrito Federal;
- I) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior

Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Laborales y los demás órganos jurisdiccionales que determine la ley como son el Tribunal Federal Electoral, el Tribunal Agrario, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el artículo 51 de la LFRSP; les confiere la facultad de establecer conforme a la legislación respectiva (leyes orgánicas), los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas sustentadas en las causales establecidas en el artículo 47 de la norma en estudio, de esta manera tenemos que las leyes orgánicas de las instituciones referidas al regir la facultad disciplinaria, pero apegándose a los principios que consagra la LFRSP.

Por lo que toca a la SECODAM este constituye un órgano de control interno de toda la administración pública federal encargada de entre otras funciones la de expedir conforme al artículo 69 de la ley en comento las constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público.

En cuanto a la competencia de las Dependencias del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Distrito Federal en materia disciplinaria, señala al respecto el artículo 48 de la L.F.R.S.P. lo siguiente: se entenderá por superior jerárquico el titular de la dependencia y en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.

Con apoyo en el artículo 60 de la ley multicitada las contralorías internas de las Dependencias del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Distrito Federal el aplicar las sanciones disciplinarias.

El concepto que cobra gran relevancia es el de superior jerárquico que en los términos del artículo 48 corresponde al titular de la dependencia, y para el caso de las entidades al coordinador del sector.

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que la materia sobre responsabilidades de los empleados del estado se han encausado fundamentalmente a los aspectos políticos y penal.

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico jurídica en razón de que ni el constituyente de 1857 ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que en el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al derecho laboral.

“Por lo que átañe al procedimiento la doctrina no señala uniformidad por cuanto hace a la identificación de las etapas que integran el procedimiento disciplinario, así tenemos que el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez el procedimiento lo divide de la siguiente manera:

- a) investigación;
- b) Instrucción;



- c) decisión, y
- d) ejecución.

El Dr. Agustín Herrera Pérez divide el procedimiento disciplinario en:

- a) auto de inicio;
- b) garantía de audiencia del servidor público presunto responsable;
- c) suspensión del servidor público presunto responsable;
- d) práctica de diligencias necesarias, y
- e) resolución administrativa.<sup>27</sup>

A mi consideración el procedimiento se puede dividir de la siguiente manera:

a) iniciación.- tiene lugar cuando se presenta la denuncia a instancia de parte o de oficio, la primera consiste que de acuerdo al artículo 49 cuando el público interesado acude a las unidades de quejas de las dependencias y entidades de la administración pública para presentar quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La iniciación del procedimiento también se puede llevar a cabo de oficio de esta manera si de las investigaciones y auditorias que realice la SECODAM apareciera la responsabilidad de los servidores públicos se informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria si fuera de su competencia, pero si se trata de responsabilidades mayores la SECODAM se abocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

b) la instrucción.- se inicia cuando del estudio del expediente se logra fundamentalmente de la convicción que arrojan principalmente las pruebas que en su caso a porte el denunciante, la secretaria o la propia contraloría dependiendo si el procedimiento se inicio de instancia de parte o de oficio.

c) procedimiento.- se inicia el procedimiento con la notificación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, el día, y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un representante (art.64).

También se le notificará a la dependencia donde labore el servidor público presunto responsable, a fin de que se designe un representante de la institución para que asista a la audiencia. Para la celebración de la audiencia no deberá mediar un término menor de cinco ni mayor de quince días entre la fecha de notificación y la fecha de celebración de la audiencia.

En la celebración de la audiencia se llevará a cabo la contestación, pruebas y alegatos, estos se deberán regir por el Código Federal de Procedimientos Civiles, pero el maestro Herrera Pérez apunta lo siguiente " se pueden ofrecer toda clase de pruebas que deberán tener relación con los

<sup>27</sup> Cit. por. MORALES PAULIN, Carlos. Ob.cit. p. 429.

hechos que se investigan y que no vayan en contra de la moral, de las buenas costumbres o el derecho, la autoridad administrativa para hacer mayores elementos de convicción y para que sean estimadas en cuanto al momento de dictar resolución, podrá entre otras practicar auditorias, solicitar documentos públicos a las autoridades correspondientes, desahogar pruebas testimoniales y en su caso peritajes."

d) resolución.- Una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere el órgano disciplinario resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o decide imponer al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado, por la dependencia y al superior jerárquico.

Pero si el servidor público presunto responsable confesara su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley multicitada, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser de quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez de la confesión, se le impondrá al presunto responsable dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a la indemnización esta deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados con motivo de la infracción.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria, sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en las leyes y procedimientos administrativos.

En sus exposiciones de motivos se reconocía la necesidad de renovar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de facilitar los procedimientos que los afectados pueden exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, así como para hacer exigibles dichas responsabilidades de manera acorde con el estado de derecho.

El Lic. Miguel De La Madrid con la renovación moral pretendía el respeto de la legalidad y la consecuente vigencia del estado de derecho.

Los sujetos de responsabilidad administrativa son todos los servidores públicos sin excepción pero existen a mi criterio dos niveles en jerarquía, los altos servidores públicos que están contemplados en la constitución en su título cuarto es decir los señalados en el artículo 108, así tenemos a los representantes de elección popular, los miembros del poder judicial federal y del Distrito Federal y los servidores públicos de baja jerarquía, es decir los subordinados a aquellos, es decir todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Dentro de las sanciones en su artículo 53 de la LFRSP, se establecen las sanciones que corresponden a la responsabilidad administrativa y son las siguientes:

El apercibimiento, se concreta en una llamada de atención, en hacer ver al funcionario las fallas u omisiones cometidas.

La amonestación, en palabras sencillas, es un regaño una llamada de atención mas fuerte que se hace, como el apercibimiento, generalmente por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia.

La suspensión que corresponde aun periodo entre los tres dias a los tres meses, estas sanciones corresponden por lo general al superior jerárquico, para el caso de los empleados de confianza corresponda al superior jerárquico aplicar tanto la suspensión como la destitución en el cargo.

La destitución que implica la separación definitiva del cargo o empleo, atañe necesariamente a la temática del derecho laboral, de ahí que sea necesaria la demanda de dicha destitución por el superior jerárquico ante las autoridades laborales correspondientes y en los términos de las leyes respectivas. Tanto en este caso como en los párrafos anteriores, si el superior jerárquico no actúa, la SECODAM. puede realizar la demanda y dar seguimiento al procedimiento,

( art. 56 fracciones III y IV ).

La SECODAM. cuenta con facultades para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, cuando considere que es necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que esto implique un prejuicio sobre la responsabilidad del servidor, quien en caso de resultar exonerado será reinstalado en su puesto y se le cubrirá las percepciones que hubiere debido recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

Las sanciones por responsabilidad administrativa, prescriben de conformidad con el artículo 78, en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y en el resto de los supuestos la prescripción tiene lugar a los tres años de cometidos los actos u omisiones sean estos de ejecución inmediata o de tracto sucesivo.

La prescripción se interrumpe con motivo del inicio y sustanciación del procedimiento disciplinario.

De todas las diligencias que se practiquen durante el procedimiento debe de levantarse acta ( art. 66 ), y las resoluciones de la SECODAM. constarán por escrito y se llevará registro de las mismas ( art. 68 ). Todas las resoluciones que impongan sanciones podrán ser impugnadas por los servidores públicos sancionados ante el tribunal fiscal de la federación o ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación (arts. 70 y 71 ).

El artículo 73 de la LFRSP. dispone que los servidores públicos sancionados por incurrir en responsabilidad administrativa, podrán impugnar la resolución bien ante su propio órgano disciplinario a través del recurso de revocación o bien ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de que si la vía de impugnación optada haya sido el recurso de revocación ante el órgano disciplinario, ello impida acudir con posterioridad al Tribunal Fiscal con el objeto de

impugnar la resolución.

En el caso del recurso de revocación de conformidad con el artículo 71 se deberá presentar dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se inicien los efectos de la notificación que impone al servidor público el conocimiento de la resolución. La interposición de este recurso producirá la suspensión de la ejecución de la resolución, siempre y cuando a si lo solicite el recurrente.

En el supuesto de los recursos intentados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, estos se deberán interponer de acuerdo con el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que hayan surtido efectos la notificación de la resolución que se recurre.

En lo que respecta al juicio de nulidad promovido ante el Tribunal Fiscal de la Federación se podrá solicitar la suspensión de la resolución, pero en este caso la sustanciación se sujetará a lo consignado en los artículos 227 y 228 bis del Código Fiscal.

El artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades vigente, señala que las resoluciones anulatorias firmes que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido probado por la ejecución de las sanciones anuladas sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes. Pero las resoluciones absolutorias podrán ser impugnadas por el superior jerárquico de acuerdo a lo señalado en el artículo 74 de la LFRSP.

Por lo que respecta al registro patrimonial de los servidores públicos la SECODAM; además del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal como en las cámaras de Senadores y Diputados del congreso de la unión así como en la cámara de Diputados del Distrito Federal, quienes llevarán el registro y seguimiento de la situación patrimonial de todos los servidores públicos de la administración pública federal y en general de todos los mencionados en el artículo 80 de la ley en comento.

La declaración de situación patrimonial deberá presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, además, durante el mes de mayo de cada año. Si no se presenta la declaración patrimonial se procederá a dejar sin efecto el nombramiento correspondiente con la previa declaración de la SECODAM, pero para el caso de la fracción II solo se procederá inhabilitar al servidor público.

Por otro lado el Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombrará al contralor general del D.F. que estará al frente de la contraloría general del D.F. y que tendrá las mismas facultades de la SECODAM. Además podrá remover libremente a los titulares de control interno de las dependencias entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la administración pública del D.F.

Por último debo decir de que en virtud de que la responsabilidad administrativa de los

servidores públicos constituye el objeto fundamental del derecho disciplinario, esta se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

## **RESPONSABILIDAD POLITICA**

El juicio de responsabilidad del cual conoce el congreso de la unión tanto Diputados y Senadores es un acto eminentemente político, utilizado como instrumento de poder, logrando con ello las relaciones de sometimiento y obediencia obteniendo con ello el control político de los más fuertes a los más débiles.

La responsabilidad política se determina a través del llamado juicio político.

El juicio político se sigue a servidores públicos que se encuentran al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos, el congreso de la unión abandona su función de legislar, y se aboca a la de juzgar, por lo que la clase gobernante juzga a uno de sus miembros en virtud de que han faltado a la protesta que han rendido de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen y que se conduzcan conforme a ella.

Se habla de que el juicio político es uninstitucional porque no hay recursos ni instancia superior, es un juicio sumario, no existen excepciones, no puede existir por lo tanto incidentes de previo y especial pronunciamiento, el juicio de responsabilidad política se debe de resolver en un plazo de un año, empieza a correr el término a partir de que la sección instructora de la cámara de Diputados recibe de las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y justicia, el dictamen afirmativo de incoación del procedimiento, ese debe de ser el momento para iniciar el término por cuanto a que el servidor público queda a merced de lo que determine dicha sección instructora. También el juicio político se puede llevar a cabo dentro del año posterior a la conclusión de las funciones.

La cámara de Senadores al momento de recibir una acusación y a cuerda constituirse en gran jurado, este debe de ser el único objeto de su atención, no puede distraerse con otras tareas en tanto no emita resolución final, la razón de esta absorción es que se encuentra en juego el más alto intereses nacional.

Si el senado se encuentra en receso, el tener que reunirse en un periodo extraordinario de sesiones a convocatoria de la comisión permanente, si se encuentra en un periodo ordinario, el que no se pueda dar por parte de la cámara de Diputados el consentimiento para que suspenda sus sesiones por más de tres días el que en forma forzosa tenga que constituirse en gran jurado, lo que pudiera significar que para poder reunir el quorum indispensable se tenga que convocar inmediatamente a los suplentes el que pueda dictar todas las providencias, allegarse todos los elementos que le sean indispensables para juzgar y recurrir a todos los medios de apremio que sean necesarios para hacerse obedecer.

El juicio político se caracteriza por ser restringido ya que se sigue a determinado numero de servidores públicos, existen tipos de delitos especiales, existen sólo dos tipos de penas, las competencias son solo dos de quien acusa y quien juzga.

El juicio es escrito y es oral el expediente se integra de dictámenes, pruebas y documentos que se alleguen al juicio en vía de informes o alegatos por otra parte esta integrado por una sección oral que si bien con el tiempo se consigna en actas y diario de debates, al momento de dictar sentencia los miembros del jurado sentencian con vista a lo expuesto de viva voz...”

Las partes no tienen la limitación de excederse de media hora tal como lo dispone el artículo 103 del reglamento, no se requiere el previo acuerdo de la cámara para continuar con el uso de la palabra pero el hecho de no aplicarse el precepto no significa que se puede hablar en forma indefinida, el pleno determina lo suficientemente expuestas las posiciones de la acusación y la defensa. La posibilidad de probar y alegar se da en todas las etapas del procedimiento desde que se abre la instrucción y hasta de que se formulen las conclusiones por la sección de enjuiciamiento.

Por último debo de agregar que existe la intromisión de un poder sobre los otros respetándose los principios de separación de poderes logrando con ello el funcionamiento armonioso y de colaboración que se derivan de la constitución general de la república.

Por ello y a fin de cuentas, es uno de los sistemas que de defensa de la constitución.

La competencia del gran jurado se limita por cuatro elementos, por el sujeto, por la materia, por el tiempo, y por la cuantía y gravedad.

“El primero es decir, la competencia por el sujeto se refiere a los servidores públicos que están sometidos a juicio político y estos son los que señala del artículo 110 constitucional ( 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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe 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, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Federal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.”<sup>28</sup>

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y en su caso los miembros de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones a la 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 solo será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para el ejercicio de sus atribuciones.

Las autoridades judiciales, federales y locales, carecen de competencia para juzgar a los servidores públicos antes mencionados cuando cometen algún ilícito de los previstos en la Ley

<sup>28</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. s/c. Edit. U.N.A.M. México, 1994. p.p. 331 y 332.

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que se tienen que respetar la competencia exclusiva (art. 61 constitucional y arts. 11, 12, y 13 de la ley orgánica del congreso).

La competencia por la materia se determina cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que se presume, se encuentran tipificados en el artículo 7 de la LFRSP.

Tratándose de los servidores públicos federales, no se determina a nivel constitucional, como se hace por lo que toca a funcionarios locales que son susceptibles de ser enjuiciados ante el gran jurado por violaciones a la constitución y leyes que de ella emanen; se utiliza la fórmula general antes mencionada; pero al fin y al cabo con la tipificación que se hace en el artículo 7, como conductas que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales y de su buen despacho, todas con excepción de las violaciones previstas en la fracción VIII, son formas concretas o específicas de violaciones a la constitución; incluso en esta fracción, se pretende sancionar a quienes en forma indirecta violan la constitución, porque quierase o no, infringir en forma sistemática y grave los planes y programas y presupuestos de la administración pública, federal y relativos al asiento de los poderes, por presumirse que se tratare de actos fundados en la constitución, se trata de una falta que se hace a esta.

Se considera una violación grave a la constitución el hecho de atacar a las instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, representativo y federal las violaciones graves a las garantías individuales etc. estas figuras delictivas son considerados por estudiosos de la materia como Tena Ramírez, Ignacio Burgoa Orihuela entre otros se señala que son figura abstractas intangible y ambiguas debido a que es imposible su comprobación ya que desde hace tiempo no se hace juicio político a un servidor público, pero si propondría que fueran más explícitos si se trata de acabar con la corrupción o si la intención es proveer al gran jurado de un amplio campo de acción a fin de usar su discreción política, pero los ataques las violaciones, infracciones, usurpaciones, y omisiones a que se hace mención el artículo 7 de la LFRSP. pueden dar lugar a un juicio político, siempre y cuando tengan característica de ser graves y además no sean enmendables por cualquiera de las vías de impugnación, control o defensa que establezca la constitución; o que se reitera en la falta habiéndose emitido declaración de inconstitucionalidad.

Al tratarse de la responsabilidad de los servidores públicos de los estados se esta a la fórmula general al señalar " que el juicio político por violaciones a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen... ", con ello se pretendió dar bases a una intervención más amplia, la violación grave no debe de ser enmendable por cualquiera de las vías de impugnación que establezca la constitución, pero el juicio político solo se procede en defecto del amparo y ante la improcedencia de la llamada controversia.

Por lo que se refiere a la frase " y a las leyes que de ella emanen...". Es de analizarse que toda ley nace de la constitución cuando ambas no se contradicen aquí el juicio político procede contra un funcionario local cuando por los medios ordinarios de control de la constitución no hayan logrado enmendar una violación a la ley federal y por lo tanto no haya sido declarada inconstitucional por parte del poder judicial.

Los servidores públicos pueden ser llamados a juicio político por el mal manejo de fondos

y recursos federales estos fondos son solo aquellos que la federación entrega a los poderes locales con vista o proyecto determinado que aquella conciba y confía a estos para su realización, se trata de fondos destinados a un fin como son los destinados por virtud de un programa lanzado por el gobierno federal, apoyos especiales y pagos de expropiaciones específicas. Los recursos son aquellos elementos que la federación pone a disposición de los estados por virtud de los convenios a que alude la fracción VI del artículo 116 de la constitución.

“La competencia por razón del tiempo se da cuando al servidor público puede ser juzgado durante el periodo en que se desempeñe el cargo o dentro del año que siga a la fecha en que lo dejo de desempeñar, pasado un año la responsabilidad es exigible ante los tribunales federales con base a las normas procesales ordinarias.”<sup>29</sup>

Al respecto el Maestro José Becerra Bautista sostenía lo siguiente "Debido a que es una jurisdicción especial, ninguna autoridad puede resolver cuestión alguna reservada a ese cuerpo. En esa virtud, el hecho de que el funcionario este desempeñando o no su cargo en nada afecta a la jurisdicción privativa del Senado. Por tanto, aún cuando concluya el desempeño o por una licencia este fuera del servicio, el Senado es la única autoridad competente que puede juzgar al reo, imponiéndole como es fácil comprender, una pena acorde con la situación real que existe. En otras palabras, al que ya ceso en su encargo, no puede privarlo de el, pero si inhabilitarlo para obtener otro de el tiempo que determine la ley". Y mas adelante afirma: "Se trata de una jurisdicción especial y privativa para enjuiciar al reo; por ello, solo el Senado puede juzgar al reo en cualquier época, siempre que el delito oficial no haya prescrito este o no en funciones el acusado."<sup>30</sup>

Por lo que toca a la competencia por razón de la gravedad se refiere a los actos u omisiones de que conoce el gran jurado ya que son aquellos que pueden ser calificados de graves; este detalle lo señala la constitución por lo que se refiere a los servidores públicos de los estados, (art. 110 párrafo segundo).

También la doctrina empieza a hablar de una competencia especial y se refiere a que solo el gran jurado podrá conocer de juicios que se entablen con el fin de fincar responsabilidad al Presidente de la República.

Por lo que toca a la acusación se ha buscado que junto con el Ministerio Público sean otras autoridades para que actúen concomitentemente y auxiliar a él, así tenemos que la primera autoridad es el Ministerio público tanto federal como local en ejercicio de la facultad que le otorga el 21 constitucional, el Ministerio Público Federal lo puede hacer respecto de cualquiera de los funcionarios a que alude el artículo 110 de la constitución y respecto a los que alude la LFRSP. el Ministerio Público local su actuación es limitada solamente actúa respecto a servidores públicos que actúan en las entidades federativas y solo proceden en contra de ellos por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por otro lado tenemos al Presidente de la República los Diputados y las legislaturas de los

<sup>29</sup> Ibidem. p. 336.

<sup>30</sup> Cit. por. Ibidem. p. 338.



Estados de acuerdo a la facultad otorgada por el artículo 71 constitucional.

Y en tercer lugar tenemos a los particulares haciéndolo directamente ante la cámara de Diputados, por lo que no es necesario que recurran al Ministerio Público, solo lo pueden hacer las personas físicas mayores de edad y que gocen de ciudadanía.

La acusación debe ser por escrito, señalar los ilícitos previstos en los artículos 5, 6 y 7 de la ley multicitada señalando las conductas ilegales en general a fin de que el acusado, en los términos del artículo 21 constitucional, conozca exactamente el hecho punible y este en posibilidad de defenderse.

Si la acusación proviene del Ministerio Público Federal o local además de los requisitos que señala el artículo 12 de la LFRSP debe de respetar todo lo señalado para el ejercicio de la acción penal determinen sus respectivas leyes orgánicas y por lo que toca al Presidente de la República, Diputados al congreso de la unión debe de estarse a lo señalado en la ley orgánica del congreso así como el reglamento para el gobierno interior y usos del órgano legislativo, lo mismo ocurrirá respecto a las legislaturas de los estados deben atenerse a sus reglamentos y usos parlamentarios, ley orgánica donde su facultad de acusar estará supeditada a la mayoría del quorum. Cuando la acusación la presente un particular debe proporcionarse nombre completo y el domicilio de quien lo hace, ella debe de contener la protesta de ley: que se hace bajo protesta de decir verdad; que se tiene plena conciencia de lo que esta haciendo; que el acusador esta dispuesto a ratificar, sostener, probar y alegar su acusación; que asume las consecuencias para el caso de que las misma sea infundada o no probada, los licenciados en derecho no están obligados a rendir la protesta.

El derecho a la defensa es un mandato constitucional la defensa esta encaminada a salvaguardar la persona, la libertad la dignidad, y patrimonio del acusado, por lo que la defensa se caracteriza por lo siguiente:

“Es irrenunciable ni antes del proceso y menos aun en su desarrollo puede el acusado rehusar su ejercicio, ya que se ejerce con el consentimiento del acusado y aún sin su consentimiento, ya que es responsabilidad de la cámara de Diputados durante su instrucción y aún estando frente al gran jurado velar por el respeto de ese derecho, el acusado puede dejar sin efecto el nombramiento del defensor designado y dar entrada a otro defensor designado por él.

Es indelegable cuando el nombramiento lo hace el acusado, lo es por cuanto esta de por medio la confianza.

Es irrestricta o sin limitaciones por cuanto a que la constitución, con vista a lograr una oportuna defensa, permite que ella sea ejercida por cualquier persona sea o no profesional del derecho.

Por otro lado es obligatoria ya que el defensor no puede rehusarse a desempeñarla a menos de que exista justa causa, en caso diverso incurre en responsabilidad profesional que se sanciona penalmente, la falta de defensor no es motivo para que se suspenda la secuela del procedimiento.

Es integral ya que se ejerce desde el momento en que se abre la instrucción durante todas las etapas de esta y en el proceso en que se desarrolla ante el gran jurado.

Es revocable ya que el acusado en cualquier momento del proceso puede hacer nueva designación de defensor.

Es universal ya que este derecho es ejercitable ante todo tipo de tribunales.

Es onerosa cuando es aun contrato de prestación de servicios lo que origina la defensa del acusado y además esta puede ser gratuita cuando se nombra defensor de oficio.

Es confidencial ya que el defensor esta obligado a guardar el secreto todo aquello que le a sido confiado por el acusado.<sup>31</sup>

La notificación al presunto responsable debe de informársele en tres días naturales a la presentación de la denuncia en la sección instructora y se debe de presentar a comparecer según el artículo 13 de la LFRSP. Es un citatorio a declarar en una averiguación penal y donde además al momento de presentarse se le hace saber la garantía de defensa además el acusado puede comparecer personalmente o por escrito; quien hace las notificaciones en la fase de investigación es la sección instructora, en la diligencia debe de darse intervención a uno de los secretarios de la cámara de Diputados a fin de que actúe como fedatario y certifique lo que se asienta en el acta que se levanta, aqui se notifica al servidor público, su defensor, el denunciante, y el Ministerio Público.

La existencia de los términos se observa desde el momento en que es presentada una acusación denuncia; debe ser ratificada dentro de tres días, concluye su presencia coincidiendo con el fin de actividades del gran jurado, en el momento en que se conmina a este a dictar sentencia dentro de un plazo de tres días como lo dispone el artículo 24 de la LFRSP.

Una vez presentada una acusación esta debe de estar presentada con pruebas, a estas se les llama pruebas de cargo y el acusado debe de presentar pruebas de descargo, la ley les marca los tiempos en el proceso para presentar las pruebas y este es de treinta días naturales, es común para las partes, en el se deben de ofrecer, admitir, y desahogar las pruebas; este periodo puede ser ampliado cuando así lo acuerde la sección instructora y en la medida que sea necesario, las pruebas que están obligados a recibir tanto la sección instructora como la del enjuiciamiento son todas aquellas que ofrezca el acusador y el acusado siempre que sean veridicas, así se admiten la confesión, la inspección, la pericial, la testimonial, confrontación, careos, y documental; todo esto es de aplicación supletoria de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales.

El quorum juega un papel importante en el juicio político ya que es el número de miembros necesarios para que la asamblea pueda sesionar válidamente y ejercer las facultades que legalmente se le atribuyen.

La cámara de Diputados esta integrada por un número crecido de miembros, por lo que el

---

<sup>31</sup> Ibidem. p. p. 344 y 345.

quorum esta integrado por más de la mitad se ha hecho de esta manera para impedir que los legisladores, con su ausencia impidan el funcionamiento de esa cámara, la otra razón es no permitir que una camarilla suplente la voluntad de la mayoría, pero para evitar todo tipo de riesgo de creo la figura de la suplencia y previno la posibilidad de que en determinados casos, cuando es solo un número reducido de Diputados lo asistan a la sesión, que sea el número que sea de asistentes, pueden actuar pero todo lo que pueden hacer es dictar las medidas indispensables para poder integrarse legalmente. La cámara de Senadores tiene la misma regla y cuenta con un número reducido de sus elementos ya que son solo dos Senadores por estado según el artículo 56 de la constitución.

Los miembros de las secciones instructoras de cámara de Diputados de enjuiciamiento de la cámara de Senadores y del gran jurado pueden ser recusados y deben excusarse de intervenir en algún acto del procedimiento (art. 34 LFRSP ).

La excusa se tramita a través de un incidente que se sustancia ante la propia sección se debe de escuchar el acusado y a quien se excusa, se reciben pruebas y, para el caso de estimarse fundadas las razones invocadas se debe de emitir acuerdo favorable a la excusa. La recusación se tramita a través de un incidente de él conocen los restantes miembros de la sección, en este caso se debe de oír al acusado y al recusado, se les reciben pruebas y se emite la resolución correspondiente quienes conocen de las excusas y de las recusaciones son las respectivas cámaras.

Las determinaciones de las cámaras se dan por la votación de la mayoría de sus miembros, esta puede ser relativa cuando hay de por medio más de dos oposiciones, o mayoría absoluta cuando solo se trata de una disyuntiva en el primer caso solo prevalecerá aquella que obtenga mayor número de votos obtenidos, en el segundo caso consiste en aquella alternativa que obtenga más de la mitad de los votos obtenidos. Pero la determinación de la cámara de Diputados por virtud de la cual se acuerda acusar ante el senado aún servidor público y el acuerdo de la cámara de Senadores por virtud de la cual se constituye en gran jurado, se adopta por mayoría (art. 110 const.)

El voto afirmativo de la dos terceras partes tiene aplicación solo por lo que hace a la aprobación de la resolución condenatoria final, pero para el caso de que no se reúnan un crecido número de votos implica tácitamente una declaración de inocencia, por disposición expresa no podrán votar, en ningún caso, los Diputados y Senadores que hubiesen presentado la acusación o hubiesen aceptado la defensa aún cuando la renuncien después.

En los juicios de responsabilidad que se siguen a los servidores públicos, se reconoce el derecho de realizar los alegatos tanto el acusado como el acusador pueden presentar sus alegatos una vez concluida la instrucción, para ello se pone a disposición de cada uno de ellos el expediente por el término de tres días a cada uno y vencido el plazo comienza el término para alegar que es de seis días naturales. Los alegatos también se pueden presentar por escrito, pero legalmente no existe impedimento alguno para que sean presentados oralmente.

Los castigo que el gran jurado puede imponer son limitados, la destitución e inhabilitación no existe otro tipo de pena señalado en la ley esto diferencia de las sanciones a jueces de

tribunales ordinarios estos cuentan con una amplia gama de sanciones que se utilizan para enmendar o castigar.

La destitución consiste en privar a una persona de su empleo, cargo o comisión o encargo, el término alude a que, quien lo hace es una autoridad competente; de otra manera no se esta frente a una destitución, el gran jurado es competente mediante juicio político par destituir a un servidor público de los mencionados en el artículo 110 constitucional.

La destitución trae como consecuencia la privación de los emolumentos y demás prerrogativas inherentes y empiezan a surgir a partir de la fecha en que la resolución es notificada, el destituido esta obligado a entregar el despacho a cargo de su sucesor y a rendir su informe, pormenorizado de su gestión, además debe de entregar todos los bienes que le fueron confiados para que prestara el servicio.

Por otra parte la inhabilitación consiste en la sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de la familia que había perdido en materia de sentencia.

Los miembros de las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y justicia deben de determinar si se reúnen los requisitos para proceder en contra del acusado, de esta manera analizan si el ilícito por el que se acusa al servidor público es alguno de los enumerados en los artículos 5 y 7 de la LFRSP.

Además se analiza si el inculpado es alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 110 constitucional y para el caso de que sea se debe de averiguar que no se encuentre con licencia o separado del cargo; en este supuesto el gran jurado es competente para conocer de una acusación siempre y cuando se trate de un delito que se haya cometido en el desempeño de la función y no haya transcurrido más de un año de la separación.

La denuncia no es procedente cuando la acusación es anónima, cuando se acuse al Presidente de la República por un delito que no sea grave o traición a la patria, cuando no haya sido ratificada o lo haya sido dentro del término fuera de los tres días naturales que sigan a su presentación, cuando no se acompañen pruebas, cuando se trate de un delito que no este contemplado en los artículo 5 y 7 de la LFRSP, la formulación de denuncia en contra de servidores públicos locales, que no sea violaciones graves a la constitución y a las leyes federales y disposición de indebida de fondos y recursos federales, cuando el acusado no sea uno de los señalados en el artículo 110 de la constitución, cuando de las pruebas aportadas no se desprenda la culpabilidad del acusado, cuando se compruebe que el ilícito ha prescrito en los términos del artículo 114 constitucional y en relación con el capítulo IV del Código Penal.

Cuando se reúnen los elementos antes aludidos, procede emitir a mayoría de votos de los miembros de las comisiones unidas, resolución por virtud de la cual se declare que la acusación merece incoacción del procedimiento y debe de ser presentada dentro del término de cinco días que sigan a la recepción de la acusación, dentro de la cual deberá contener una parte expositiva y la propuesta a acusar, los Diputados que no sean miembros de las tres comisiones pueden asistir a las sesiones pero sin derecho a voto, las sesiones de las comisiones no son públicas, el dictamen

deberá turnarse a la sección instructora de la cámara de Diputados. A la sección instructora debe turnarse la denuncia, es decir el expediente, que contiene la acusación, pruebas, ratificación, y dictamen, por lo que en caso de que no se reúnan los elementos antes mencionados deberá declararse improcedente la acusación.

La resolución que emita las comisiones unidas, afirmativa o negativa no es recurrible.

Más adelante viene la etapa de la instrucción en esta se acusa, se prueba, se defienden, se informan, se alega, y se formulan conclusiones, por ello, esta etapa es un instrumento preparatorio del juicio como de la acusación, por lo que la Ley deja el peso de la averiguación defensa y proceso en la instrucción.

La audiencia debe de iniciarse con una declaración que corresponde hacer al presidente de la cámara de Diputados, en la cual se señala que esta se erigen en órgano de acusación. Son las conclusiones de la sección instructora las que determinan el carácter de órgano acusador de esa cámara, la audiencia es pública, no lo será cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta, dado que la cámara de Diputados se erige en órgano de acusación, cesa en forma temporal su función de legisladora, por lo mismo, no puede conocer de ningún otro asunto que no sea el de escuchar, discutir, y votar las conclusiones, no se requiere de quorum especial para que la cámara de Diputados se erija en órgano de acusación.

La sesión comienza con la lectura que la secretaria debe dar de las constancias procedimentales o de una síntesis de ellas y de las conclusiones formuladas por la sección instructora, enseguida se concede la palabra al acusador es la última vez que se le permite intervenir en el proceso, en lo sucesivo es la comisión especial quien deberá sostener la acusación, esta comisión estará nombrada por la cámara de Diputados, enseguida se concede el uso de la palabra al servidor público o a su defensor o a ambos, el denunciante puede replicar en este caso el acusado o su defensor pueden duplicar. Una vez retirado el acusado y el acusador el pleno debe de discutir y votar las conclusiones, si estas son rechazadas se ordenará el archivo del expediente y el servidor público continuará con el ejercicio de su cargo es rechazada la acusación cuando se reúne más de la mitad de los legisladores presentes necesarios para su comprobación.

Cuando es al contrario y por mayoría absoluta acuerda acusar al servidor público, este queda suspendido temporalmente en el ejercicio de su encargo esta resolución debe de notificarse tanto al servidor afectado como a su superior jerárquico para cubrir su suplencia, además la resolución debe de remitirse al senado y se designa una comisión de Diputados para sostener la acusación, aquí se termina la audiencia.

La sección de enjuiciamiento es una comisión ordinaria que se encarga de la discusión de la acusación antes de que pase a discusión del gran jurado. Tiene la facultad y obligación de emplazar a las partes, esta comisión de Diputados es encargada de presentar y sostener la acusación al acusado y a su defensor, prevenirlos para que presenten sus alegatos dentro de los cinco días naturales que sigan al emplazamiento, con o sin alegatos debe de formular conclusiones y proponer en su caso la sanción que le corresponda al servidor público y fundar su determinación las conclusiones de la sección de enjuiciamiento deberán entregarlo a la cámara de Senadores.

Las conclusiones se formulan una vez que ha terminado la instrucción y de que se han presentado los alegatos, solo son formulados por la sección instructora, el acusado y su defensor, en estas conclusiones se analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento, pueden ser no acusatorias en cuyo caso la sección instructora debe proponer que no ha lugar a proceder en contra del funcionario por conducta o hecho de la denuncia. Cuando aparece que es probable la responsabilidad del acusado deben de formularse conclusiones acusatorias, en el cual se propondrá que esta legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia, que es probable la responsabilidad del acusado, la sanción que debe de imponerse para el supuesto de que las conclusiones sean aprobadas por la cámara de Diputados.

Por último la cámara de Senadores asume el papel de juzgador, se convierte en gran jurado previo acuerdo y convocatoria de su presidente y lo debe hacer dentro de la veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, aquí se determinará la responsabilidad del reo todo debe de estar encaminado a encontrar la verdad, las pruebas y los alegatos de las partes deben informar al juzgador, la audiencia comienza con una declaración solemne que debe hacer el presidente del gran jurado declarando al Senado de la República erigido en gran jurado para los efectos de conocer exclusivamente de la acusación objeto de las conclusiones, acto seguido se debe dar lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento, después se debe de conceder la palabra a la comisión de Diputados encargada de sostener la acusación, enseguida deberán hacer uso de la palabra el acusado y su defensor, aquí es la última intervención de estos, se trata pues de nuevos alegatos verbales, hecho lo anterior deberán retirarse el acusado y su defensor.

Cuando se trata de las conclusiones y ya terminado el debate se somete a votación así como los puntos de acuerdo requiriéndose del voto de más de la mitad de los miembros presentes, se trata pues de la resolución absolutoria el funcionario no podrá ser juzgado por el ilícito del que se le acusa nuevamente, pero si la resolución es condenatoria se debe de someter a la consideración del gran jurado presentes, el que no se reúna el voto condenatorio de las dos terceras partes implica un rechazo de las conclusiones de responsabilidad y los puntos de acuerdo que condenan, implícitamente se trata de una sentencia absolutoria, pero cuando aquel porcentaje se reúne se entienden probados las conclusiones y los puntos de acuerdo, en ambos casos, de absolución implícita o condena explícita, corresponde al presidente del gran jurado. Hacer la declaratoria respectiva es a partir de este momento en que el servidor público queda separado de su cargo.

En el juicio político las penas que pueden ser aplicadas al reo son la destitución y la inhabilitación, estos quedaron explicados con anterioridad.

## **LA DECLARACION DE PROCEDENCIA**

La reforma constitucional de 1982, surge una nueva figura llamada "la declaración de procedencia". EL Lic. Elisur Arteaga Nava lo define "como el acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio, y revocable, competencia de la cámara de Diputados que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades

judiciales, a fin que sea juzgado exclusivamente por él o los delitos cometidos durante el desempeño de su cargo y que precisa la declaración."<sup>32</sup>

El acto que emite la cámara de Diputados no es para juzgar los hechos con vista a las normas legales, es decir solo emite una declaración con vista a la probable responsabilidad de actos ilícitos y resuelve si el servidor público queda sometido a una autoridad judicial para efecto de fincarle responsabilidad.

Tanto la comisión instructora como la propia cámara, están obligadas a razonar y fundar su punto de vista señalando si existe o delito o no, la probable responsabilidad y se discutirá la subsistencia del fuero.

Para determinar la figura delictiva se estará a lo dispuesto por el código que se estime configura el tipo delictivo. El delito puede ser federal o local.

Por otro lado la constitución se limita a prescribir lo siguiente, " si la cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley." Aquí se respeta el principio de separación de poderes, de poner a salvo y garantizar la permanencia institucional de los servidores públicos.

La fracción II del artículo 109 de la constitución señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, estos delitos son distintos de los señalados en los artículos 5 y 7 de la LFRSP ya que consisten en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho como se refiere la fracción I del artículo constitucional en comento, y que da origen al llamado juicio político, el artículo 111 mantiene la defensa del fuero de no procesabilidad en el que ningún servidor público de alta jerarquía de los mencionados en el artículo 108 constitucional puede ser procesado por cualquier delito tipificado en la legislación penal mientras la Cámara de Diputados no declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha lugar o no a proceder en contra del inculcado de dicho fuero gozan los servidores públicos cuando cometan los expresados delitos durante el tiempo de su encargo pero no en el caso de que no lo estén desempeñando, según lo dispone el artículo 12 constitucional.

Pero el caso de aquel servidor público que cometió un delito sin haber estado investido de fuero durante su comisión y después goza de esta prerrogativa inherente al cargo deberá ser desaforado por la cámara de Diputados según lo dispuesto en el artículo 12 de la constitución General de la República.

En lo que atañe a los Gobernadores de los estados así como los Diputados Locales y Magistrados de sus respectivos Tribunales Superiores, opera también el fuero de no procesabilidad respecto a los delitos que se les imputen.

La declaración de procedencia es inacatable por lo que no se podrá ejercitar ningún recurso y menos aun el juicio de amparo.

---

<sup>32</sup> Ibidem. p. 405.

Además de las sanciones que señale la legislación penal respectiva se le impondrán sanciones económicas cuando el delito del que se haya tratado haya causado daños y perjuicios patrimoniales a través de él su autor haya obtenido algún beneficio económico, por lo que el monto de las sanciones se deberán cobrar de acuerdo con el beneficio obtenido sin que dicho monto deba exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Para la prescripción, dicha figura debe normar por lo que establezca la legislación penal aplicable sin que los plazos respectivos deban ser inferiores a tres años, interrumpiéndose durante todo el tiempo en que los funcionarios que gocen de fuero desempeñen algún cargo a los que se refiere el primer párrafo del artículo 111 constitucional.

La facultad del Ministerio Público Federal para investigar delitos es amplia y restrictiva, de esta manera tenemos que en su artículo 25 de la ley multicitada señala lo siguiente: " cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal... ". El precepto ratifica una atribución general a favor de dicho servidor público se desprende del artículo 21 constitucional, donde no se tiene suspendida la facultad de investigación por el hecho de tratarse de un servidor público de más alta jerarquía de los enumerados en el artículo 111 de la carta magna.

En la declaración de procedencia se lleva el mismo proceso que en el juicio político, por lo que sería por demás volverlo a describir. La sección instructora practicará todas las diligencias para poder proceder en contra del servidor público analizando además la existencia del fuero, para poderlo procesar concluida esta primera etapa la sección determinará si ha lugar a proceder en contra del inculcado, dentro del término de sesenta días hábiles, salvo que se requiera de más tiempo en cuyo caso se analizará el término de ampliación para la recepción de pruebas tal como se procede en el juicio político. ( Art. 25 de la LFRSP. ).

Una vez ya rendido el dictamen, el presidente de la cámara convocará a esta para erigirse en jurado de procedencia haciéndolo saber también a las partes. ( Art. 26 de la LFRSP. ). Si la cámara resuelve proceder en contra del inculcado este quedará separado de su cargo, empleo o comisión y puesto a disposición de las autoridades judiciales, en caso contrario esta declaración no será obstáculo para que el procedimiento de investigación continúe su curso. ( Art. 28 de la LFRSP. ), si este procedimiento no es llevado a cabo se girará oficio al juez que conozca de la causa para que proceda a suspender el proceso penal en contra del servidor público culpable. ( Art. 29 de la LFRSP. ).

Tratándose de autoridades locales como Gobernadores, Diputados Locales, y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se les notificará a las autoridades de los estados donde estos se desempeñan como tales, la resolución de la cámara de Diputados, para poner a disposición del Ministerio Público Federal y ante a las autoridades judiciales a nivel estatal. (art. 28 segundo párrafo de la LFRSP).



## EL FUERO Y LA INMUNIDAD EN MEXICO

Materia de controversia es este punto entre los tratadistas mexicanos ya que los actuales Diputados y Senadores a partir de la revolución de 1917 utilizaron el fuero, para realizar actos ilícitos y en razón de que eran sorprendidos infraganti no se les podía hacer nada, aun cuando sus hijos están relacionados con la delincuencia organizada solo basta que suene el teléfono en la oficina del Procurador para efecto de que no se les haga daño a los hijos de estos políticos, a pesar de que en los últimos años se han desintegrado bandas organizadas que se dedican al robo de autos y bancos y que decir del secuestro, tan escandaloso en los últimos días, de este hecho han surgido en el pueblo de México gran consternación al enterarse que están involucrados toda clase de servidores públicos desde Diputados, Senadores o que decir de los Gobernadores como es el caso del gobernador del estado de Morelos involucrado en el delito de secuestro y miembro de la banda de los Arizmendi. Y puedo mencionar muchos ejemplos así, donde se demuestra que los servidores públicos representantes del pueblo y los encargados de la impartición de justicia son todos ellos miembros de un círculo el cual, cuando se vaya en contra de los intereses de esta delincuencia organizada paga hasta con su vida como es el caso de Luis Donald Colosio Murrieta.

Una vez más hago incapie para señalar lo que mis maestros de la carrera de derecho de la ENEP ARAGON nos decían que la teoría era hermosa pero la práctica obscurecía lo bello de aquella.

Desde mi punto de vista el fuero y la inmunidad son lo mismo, ya que es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeñar de ciertos cargos públicos que revisten importancia en la vida del país, y que con el objeto de sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar de que se perturben esas funciones.

El Maestro Enrique Sánchez Bringas nos dice que “el fuero y la inmunidad es lo mismo, solo que se utiliza este término de fuero por el aspecto histórico que representa, es decir, hablo de los antiguos fueros.”<sup>33</sup>

Las actividades de los servidores públicos se tornan cada vez más complicadas al mismo tiempo que la actividad del estado por lo que se exige mayor capacidad y responsabilidad.

Tena Ramírez define a la inmunidad “como la expresión de gran importancia en el derecho político, con relación a los estados de organización democrática; por que se refiere a la prerrogativa que ampara los miembros del poder legislativo Diputados y Senadores, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni presos mientras estén en ejercicio de su mandato, salvo el caso de haber sido sorprendidos infraganti en la comisión de un delito considerado grave, sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezca conceda la correspondiente autorización.”<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Derecho Constitucional. Segunda Edición. Edit. Porrúa S.A. México. 1997. p. 403.

<sup>34</sup> Cit. por. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional. Segunda Edición. Edit. Porrúa S.A. México. 1993. p. 355.

Daniel Moreno señala que “el fuero trata de otorgarle determinadas garantías al ejercicio de una función pero cuando se cometen determinados delitos se pueden castigar a los servidores públicos con lo que el principio de igualdad ante la ley sigue vigente.”<sup>35</sup>

Ignacio Burgoa Orihuela nos habla del fuero inmunidad y del fuero de no procesabilidad.

“El primero consiste en el privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la ley fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que estos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dispone que dicho servidor durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Por el otro lado la no procesabilidad se refiere en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra dicho servidor de que se trate el llamado juicio político no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria, por lo que estos servidores a los que se refiere el 108 constitucional si son responsables por los delitos que cometan en el desempeño de su cargo solo que no se puede proceder en contra de ellos mientras no se despoje de ese fuero de que gozan ya que como quedo explicado es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos.”<sup>36</sup>

El fuero y la inmunidad son definidos por los críticos de dichos conceptos como son Herrera y Lasso “como un vicio institucional que trueca el medio en fin con detrimento de la justicia, expresión mística de un fundamental principio democrático; instrumento degenerado del equilibrio político, privilegio para el bien convertido en incitación al mal; el fuero de Diputados y Senadores, estatuido sin restricciones en la constitución y agravado en sus defectos por consecuencias prácticas viciosas, ha incitado el más severo sentimiento de reprobación nacional.”<sup>37</sup>

## **DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS**

Con el surgimiento de los estados modernos y consecuentemente de los organismos públicos que representan a las comunidades, al establecerse en ellos un gobierno, el abuso de los servidores públicos se empieza a generar. De esta manera, los representantes y sus subordinados pretenden lograr beneficios personales durante el ejercicio de sus funciones, pero no puedo olvidar los actos de rapiña de monarcas, emperadores y otros tipos de gobernantes sucedidos con antelación, tales hechos nocivos, consideramos se acentuaron con los gobernantes que ejercían el poder en periodos generalmente más cortos, situación que se da, a partir del establecimiento de los estados modernos.

<sup>35</sup> Ibidem. p. 557.

<sup>36</sup> Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Primera Edición. Edit. Porrúa S.A.. México, 1997. p.p. 560 y 561.

<sup>37</sup> Cit. por. MORENO. Daniel. Ob.cit. p. 557.

Este hecho de abuso de poder, sublevaba al pueblo, quien empezó a exigir castigo para los culpables y es así como nacen los ilícitos para punir a los malos gobernantes, sobre todo, en el campo de sus funciones públicas y de manera especial respecto a su falta de honradez en el manejo de las finanzas públicas. La idea, si bien es cierto es noble, no desconocemos que en la práctica, no ha sido fácil de llevar a cabo, para castigar aquellos a quienes la impunidad les ha construido una excelente aliada y en raras ocasiones reciben el castigo que se merecen.

La legislación penal, se ha mantenido atenta al requerimiento social de sancionar a las autoridades corruptas por supuesto, insistimos con escasos resultados prácticos pero con gran emoción teórica, así en nuestros días, el Código Penal Federal dedica todo un título ( el décimo ) del libro segundo a los delitos cometidos por los servidores públicos, un total de once.

En primer término, debemos señalar que varios de esos once delitos, tal como se encuentran definidos en el Código Penal resultan difusos para la doctrina y la práctica y entre ellos mismos originan confusiones. Nos da la impresión que el legislador quiso abarcar todas las conductas indebidas y por ello comparto la idea del maestro Eduardo López Betancourt, al señalar que son tipos penales carentes de seriedad, e insiste que se prestan a graves embrollos.

Al cambiar el nombre de funcionarios públicos por el de servidores públicos, se trato de darles a los trabajadores del estado una denominación democrática, pero no con esto realista, ya que si bien es cierto cualquier empleado del estado es servidor público no son equiparables los del alto nivel a los modestos empleados, la conducta que irrita a la sociedad es precisamente la conducta de los altos servidores públicos los bien conocidos por la población mexicana como funcionarios corruptos quienes con su conducta ilícita se enriquecen, y enriquecen a los suyos y consecuentemente dañan severamente la economía pública, ante esta situación.

Debo mencionar que para efectuar una exacta vigilancia del comportamiento de los funcionarios, tanto durante en el desempeño de su cargo como después de este, los plazos de prescripción de la persecución del ilícito deben ampliarse de manera especial por lo menos en los mismos términos establecidos, a quienes huyan al extranjero.

En general se requiere para comprender que como toda esta organización de la autoridad pública esta ordenada al servicio del último fin social, es decir, a la tutela jurídica, va en contra de este fin todo acto humano que se aprovecha de esos ordenamientos como medio para violar el derecho; y esto da una confianza traicionada y la anomalía temible de que la fuerza constituida para la defensa se vuelva ofensiva.

Los delitos cometidos por los servidores públicos siempre han sido castigados desde las legislaciones más antiguas hasta nuestros días.

“En el Derecho romano el crimen de prevaricación, considerado por diversos autores como una especie de tronco del cual brotan todas las demás acriminaciones del funcionario público, nació con el fin de recuperar las sumas que el servidor público infiel arrancaba a los particulares por medio de la extorsión, de este ilícito surgieron los delitos de concusión y peculado.”<sup>38</sup>

<sup>38</sup> LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. Ob.cit. p. 280.

Los delitos de antes mencionados, fueron castigados desde el derecho romano, otorgando una pena pecuniaria para el primero y la pena capital en los casos mas graves de concusión.

El delito de interés privado en actos del cargo corresponde a las disposiciones que prohibían a los gobernadores de las provincias ejercer comercio y dar dinero en préstamo y la prohibición hecha a los decuriones de recoger los tributos de la ciudades, también esta vedado a los funcionarios de una provincia comprar cosas para administrarlas a causa de las deuda a cargo, bajo pena de perder esas cosas y de una multa cuatro veces mayor al precio de ellas.

En nuestro país en la época prehispánica encontramos que dentro de la civilización azteca, se tipificaron ilícitos como el dictar un juez sentencia injusta o no conforme a las leyes.

El cohecho, es decir, dejarse un juez corromper con dones así como el peculado, castigaban todos los delitos anteriores con la pena de muerte.

El delito de malversación se sancionaba con la esclavitud, el ejercicio de funciones en Jueces y Magistrados fuera del palacio merecían la sanción de trasquilamiento en público y destitución de empleo en casos leves muerte en casos graves, el incumplimiento de los funcionarios del mercado, en sus tareas, merecían la pena de la pérdida del empleo y el destierro, así mismo, el exceso cometido por los funcionarios en el cobro de los tributos se sancionaba con trasquilamiento en público y destitución de empleo en casos leves y con la pena de muerte en casos graves.

El cinco de febrero de 1983 el legislador se preocupó por dejar bien definido quien puede considerarse como servidor público por lo que en el artículo 212 expreso lo siguiente:

Para los efectos de este titulo y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria organizaciones y asociaciones 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. Las disposiciones contenidas en el presente titulo son aplicables a los Gobernadores de los Estados a los Diputados, a las Legislaturas Locales, y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de delitos previstos en este titulo, en materia federal.

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

“Con el fin de establecer con detalle sobre los sujetos que pueden cometer los delitos que se comprenden en él titulo décimo del Código Penal, el precepto antes citado determina quienes son los servidores públicos a los que va dirigido dicho titulo y por demás señala la responsabilidad

penal de los terceros particulares estos últimos son en parte la causa de las conductas ilícitas estableciéndose así la coautoría.<sup>39</sup>

Para la individualización de las sanciones se establece que el Juez deberá tomar en cuenta, si el servidor público es de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones su grado de instrucción la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Afirmando más adelante que sin perjuicio de lo anterior la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena artículo 213.

Este artículo establece las reglas especiales para regular a criterio del Juez, con el fin de proponer una mejor individualización de la pena correspondiente a los delitos de este título tomándose en consideración si es un trabajador de base o de confianza su antigüedad etc.

El artículo 213 señala que por lo que se refiere a los artículos 215, 219 y 222, ( abuso de autoridad intimidación y cohecho ) sean cometidos por servidores públicos miembros de una corporación policiaca aduanera o migratoria, las penas estipuladas serán aumentadas hasta en una mitad y además, se le destituirá e inhabilitará de uno a ocho años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

Aquí se señala una especial agravación de la pena a los servidores públicos que pertenezcan a alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, en cuyos casos las penas propuestas se sumarán hasta en una mitad, sancionándose con la inhabilitación o sustitución de uno a ocho años para desempeñar el empleo cargo o comisión, tal sanción no se hace a criterio mío suficiente ya que a estos servidores se encomienda directamente la seguridad nacional aún cuando la economía del estado se pone en peligro con la introducción de mercancías ilegales que se ponen a la venta en los mercados del país, tan es así que día a día los medios de comunicación informan a la población en general acerca de los cargamentos de mercancía que se decomisan y que son de procedencia extranjera pero la pregunta que se hace un ciudadano es la siguiente, ¿quien permitió la entrada de tal mercancía, acaso hubo corrupción de por medio?.

Las sanciones a este precepto deben de ser estudiadas de acuerdo con la problemática que se vive en el país.

A continuación procederé a describir de manera muy somera los delitos que pueden llagar a cometer los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

## **A) EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PUBLICO.**

El artículo 214 del Código Penal plantea diversas hipótesis en las cuales el sujeto activo es un servidor público con notable falta de atención a los derechos formales y materiales necesarios para cumplir satisfactoriamente con su servicio.

---

<sup>39</sup> Idem.

La fracción I del numeral citado se refiere al ejercicio del servicio público sin haber tomado posesión legítima lo cual entraña una forma indebida de ejercitar el servicio pues si no se a tomado posesión legítima no se trata de un servidor público competente y legitimado inclusive sus actos pueden ser anulados y es evidente que en el caso el servicio que se preste no lo hace una persona legalmente facultada para ello. También alude la fracción señalada a la falta de los requisitos legales que deben llenarse para desempeñar el cargo o empleo o comisión esto es que en todo caso se requiere ciertas condiciones para el desempeño de la función y quien carezca de tales condiciones y entre al ejercicio del servicio incurre en esta responsabilidad. En este caso se sanciona a quien actúe como servidor público sin serlo, de hecho estamos ante una suplantación ya que las dos hipótesis "no haber tomado posesión legítima" o "sin satisfacer todos los requisitos legales" determinan que no se trata de un verdadero y real servidor público, quien se encuentra en este caso, es aquel particular que se dice servidor público sin serlo, con una situación atenuada dado en este caso si existe la seguridad de que será funcionario si cumple con la potestad legal, o bien, si satisface los requisitos legales; pero reiteramos, no es quien comete este ilícito un verdadero y real servidor público.

La palabra ejercer significa desempeñar, desarrollar o realizar cualquier actividad dentro de la función pública así sea un empleo, cargo o comisión, estos están reglamentados o se encuentran en las leyes orgánicas donde se señalan las condiciones legales para prestar sus servicios; pero la ley penal se encarga de describir la conducta prohibida al señalar que nadie puede realizar actividades del servicio público sin que se haya tomado legítimamente posesión de ello con el nombramiento y los requisitos que marca la ley o reglamento debido a la delicadeza de cada una de las actividades del servidor público.

La posesión legítima se refiere al nombramiento o designación que da la autoridad competente para desempeñar un cargo o comisión a cualquier persona, luego entonces la legitimidad se refiere a la relación jurídica existente entre quien tiene atribuciones para dar el nombramiento, la designación o la posesión, y la persona a quien se le otorgue alguna de estas calidades para desempeñarla.

Marco Antonio Díaz De León señala que "aquella persona a quien se le otorgue alguna de estas calidades para desempeñarla; es de entenderse que no sería legítima la posesión, si quien otorgó el puesto al sujeto activo no es el funcionario público competente o con las facultades legales para ello, lo cual equivaldría, en la realidad, a que el sujeto activo se presentará a desempeñar el cargo, empleo o comisión sin estar respaldado por el nombramiento de la autoridad competente que puede designarlo legítimamente; en este caso, el elemento normativo en estudio se acreditará únicamente si el servidor público actúa a sabiendas de la legitimidad."<sup>40</sup>

El hecho de no satisfacer los requisitos legales, nos llevaría a no cumplir las normas o requerimientos por todas aquellas personas que desempeñan un empleo, cargo, o comisión de aquí surge una problemática que se da en el gobierno y en cualquier institución y no solo en estos sino en cualquier trabajo, y es el hecho de que la mayoría de sus colaboradores no tienen título profesional o no cuentan con la experiencia suficiente y la actividad que realizan no es la adecuada para el sueldo que devengan ya que se a detectado desde la revolución el compadrazgo

---

<sup>40</sup> Código Penal Federal con comentarios. Segunda Edición. Edit. Porrúa S.A.. México, 1997. p. 310.

el amiguismo el codazo y se da oportunidad con ello que se utilicen esos puestos como medios para lograr la satisfacción de los intereses de las personas que los ostentan y satisfacer con ello las pretensiones de quienes los colocan en esos puestos. Este comentario aunque lo hago un poco fuera de lugar pero es la triste realidad de este país cansado de injusticias.

La fracción II del mencionado artículo se refiere a la continuación del ejercicio de funciones después de que se ha revocado el nombramiento o se le ha suspendido o destituido lo anterior claramente implica un indebido ejercicio de servicio público pues la persona a quien se le ha revocado el nombramiento se le ha suspendido o destituido, carece de facultades legales para ejercer. También se contempla una suplantación al servidor público que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha revocado su nombramiento, este hecho se refiere al conocimiento que debe tener el agente acerca de que se le ha dado de baja, esta conducta es mas grave que la descrita en la fracción anterior; quien sigue actuando como servidor público a sabiendas de ya no serlo, resulta más peligroso que al sujeto que solo le falta protestar el cargo o cumplir con ciertos requisitos. Por lo que se exige el conocimiento del sujeto activo de la suspensión o destitución de su empleo cargo o comisión, notificada legalmente por la autoridad competente.

Como comentario, aún en la actualidad, se sigue dando el problema de seguir despidiendo gente sin el requisito establecido en la ley laboral, es decir, notificar por escrito acerca del despido que sufre cualquier servidor público, es aquí donde este trabajador sigue laborando y cobrando como si estuviera o mas bien creyera que forma parte de la institución del gobierno en la cual labora, de aquí surgen las controversias laborales que al final de cuentas se ordena por parte de la junta laboral que a este servidor público se le vuelva a contratar. Después de que el problema fue penal terminó siendo laboral y porque no hasta civil.

En la fracción III encontramos la obligación de todo servidor público de informar por escrito al superior jerárquico o de evitar si esta en sus facultades, cualquier acto u omisión de los que deba resultar afectados el patrimonio o los intereses de alguna entidad de servicios públicos, en caso de incumplimiento de estas obligaciones se tipifica el delito correspondiente lo cual es adecuado, ávida cuanta de que el servidor público debe de cuidar los intereses de las dependencias donde desempeña su función y conducirse con lealtad en el ejercicio del servicio. Aquí tenemos que el hecho de no informar es una omisión del trabajador del estado y más aún se agrava cuando tiene conocimiento del daño que ocasionará al estado por esta omisión. De esta manera comete este delito de ejercicio indebido del servicio público el servidor público que teniendo conocimiento por razón de su empleo cargo o comisión de que pueda resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos, del congreso de la unión o de los poderes judicial federal o judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si esta dentro de sus facultades.

Al final de la fracción se mencionan los entes o dependencias de la administración pública que pueden ser dañadas, convirtiendo a los servidores públicos como guardianes de las instituciones públicas.

“A juicio del Maestro Pavón Vasconcelos esta hipótesis no es un ejercicio indebido de servicio público, más bien, se presenta ante nosotros como una actuación indebida de sus obligaciones de este modo estaría mejor en el capítulo de uso indebido de atribuciones y facultades (capítulo V artículo 217 del Código Penal Federal).”<sup>41</sup>

La fracción IV del artículo 214 se ocupa de la sustracción destrucción ocultamiento utilización o inutilización ilícitas de información o documentación que se encuentra bajo custodia por si o por interpósita persona, es claro que existe un indebido ejercicio de servicio pues la información o documentación debe ser conservada y utilizada para los fines del servicio y no emplearla para fines ajenos a aquel, ilícitos, o destruirla, substraerla u ocultarla.

Dice lo siguiente: el servidor público que por si o por interpósita persona sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentra bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo cargo o comisión.

Substraer, es el hecho de hurtar, separar, extraer de la dependencia documentación o información citadas en el tipo, destruir significa arruinar asolar o inutilizar los objetos antes mencionados, ocultar es esconder, tapar disfrazar, callar lo que debería de decir, o disfrazar la verdad, utilizar es servirse de los documentos o información mencionados beneficiarse de su uso y finalmente inutilizar es echar a perder o impedir que dicha información o documentación se aprovechen de manera normal.

Este hecho puede ser realizado por sí o por interpósita persona, respecto a la información o documentos, se alude a los objetos materiales sobre los cuales recae la conducta; tanto la información como los documentos deben versar sobre asuntos oficiales relativos a la dependencia donde el agente presta sus servicios

Los documentos son aquellos instrumentos que llevan incorporado ideas o pensamientos, como las grabaciones, los video cassettes, los disquetes, entre otros.

La fracción V expone, el servidor público que teniendo la obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares instalaciones u objetos, incumpliendo su deber en cualquier forma propicie daño a las personas o a lo lugares, instalaciones u objetos o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. Se castiga en este caso al daño que origina su conducta dolosa o culposa al no cumplir con su deber en cualquiera de las múltiples hipótesis que en la propia fracción se prevén

Díaz de León define a este delito de la siguiente manera: “delito cometido por el empleado o funcionario del gobierno federal o del Distrito Federal que desempeña sus funciones de manera inadecuada e ilegal por virtud de haber sido destituido revocado en su nombramiento por no informar que puedan producirse daños graves a alguna dependencia de la administración pública por sustraer o destruir ilícitamente información o documentación inherente a su empleo y bajo su custodia, o por no cumplir con su deber de vigilar o custodiar las instalaciones u objetos que

---

<sup>41</sup> Cit. por. *Ibidem.* p. 319.



estén bajo su cuidado el precepto en estudio contempla diversas situaciones delictivas en las cuales incurre los sujetos activos, calificados descritos en el artículo 212 de este Código Punitivo, o sea quienes desempeñan un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza a partir de lo mas modestos hasta los funcionarios de mayor jerarquía.”<sup>42</sup>

En este tipo penal se pretende ubicar la conducta antijurídica cometido por diversos servidores públicos que en realidad no lo son o bien con su acción causen daño al patrimonio o bienes de alguna dependencia oficial.

Las sanciones para las fracciones I y II se estipula una sanción equivalente a tres días a un año de prisión multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de uno a dos años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

Para las fracciones III, IV y V, se impone una pena de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometer el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **B) ABUSO DE AUTORIDAD.**

Gramaticalmente, abusar significa usar mal, injusta, impropia o indebidamente una cosa. Asimismo, autoridad es la potestad, facultad, el poder que tiene una persona sobre otra que le esta subordinada; aquella persona revestida de algún poder, mando o magistratura; o el crédito que por su mérito se le da a una persona.

Todos los actos que ejecuta un servidor público cometiendo excesos, ya sea por que va más allá de aquello que la ley le autoriza hacer, en su contra o bien porque causa daño o perjuicio intencional a una persona o personas determinadas, escudándose en su carácter de servidor público, agente del gobierno o sus comisionados independientemente de su categoria.

En este tipo de delitos se da sin causa justificada el uso de la violencia sobre cualquier persona que cae por mala suerte en las manos de las malas autoridades de las que se caracteriza la administración de justicia.

De esta manera el delito de abuso de autoridad lo define el maestro Diaz de León como “aque! delito que comete el servidor público que actúa extralimitando su actividad a la competencia que tiene asignada por la ley, o bien que incumple con lo previsto por sus deberes o atribuciones que tengan establecidas también por la Ley.”<sup>43</sup>

La Enciclopedia Omeba lo define como: “el mal uso que hace un magistrado u otro funcionario público de su autoridad o facultades.”<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Ibidem. p. 318.

<sup>43</sup> Ibidem. p. 326.

<sup>44</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III. Edit. Briskill S.A.. Buenos Aires, Argentina 1979.

El abuso genérico de autoridad, también llamado en la doctrina abuso innominado de autoridad consiste en el hecho del servidor público que abusando de los poderes inherentes a sus funciones, comete cualquier hecho no previsto como delito por una especial disposición legal, a fin de causar a otros algún perjuicio o para procurarles algún provecho.

El abuso de autoridad puede adherirse a cualquier hecho para cuya consumación se haya valido el servidor público, y puede originar un delito aparte, es decir, un hecho que, por su gravedad, se convierte en objeto de especial acriminación. Lo que le confiere gravedad especial al hecho y lo hace elevarse al título particular de delito es el fin de lucro la penalidad demostrada del funcionario público como en el peculado, la concusión, y la corrupción.

Por su parte, Sebastián Soler nos comenta; "junto con la violencia el fraude y la injuria como grandes medios genéricos de comisión de los mas variados delitos, puede contarse el abuso de autoridad, muchos son, en efecto los delitos que lo contienen, pero que al lesionar simultáneamente otros bienes jurídicos aparte del puro interés en la regularidad y la legalidad misma del acto adquieren una fisonomía propia y mayor gravedad, el prevaricato, la corrupción la malversación, el allanamiento de morada y muchos otros, son hechos todos ellos que presuponen la extra limitación de un funcionario público en una palabra abuso de autoridad."<sup>45</sup>

Pero el interés de un estado políticamente ordenado en el cumplimiento regular y legal de los actos de autoridad es tan acentuado, que aún cuando no se produzca la lesión de un derecho ulterior, se castiga el acto abusivo ulterior por sí mismo como un modo tutelar de los valores, en el orden jurídico como tal, en cuanto el cumplimiento irregular y abusivo de los actos de autoridad puede determinar graves trastornos e inducir a toda clase de males.

La fracción I señala que cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos, cuando por impedir la ejecución de una ley decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el incumplimiento de una resolución judicial pida auxilio a la fuerza pública o la emplee para ese objeto, se sanciona la actitud dolosa que asume el servidor público al impedir la ejecución de una ley o de otros hechos jurídicos mediante el uso de la fuerza pública. Por lo regular y por citar un ejemplo, un Agente del Ministerio Público tiene relación con la policía judicial y logra impedir el cumplimiento de una resolución judicial y con apoyo de estos emite una orden ilegal de requerimiento aprovechando el cargo que desempeña, de estos ejemplos existen muchos donde tiene que intervenir la comisión de derechos humanos y se llega al esclarecimiento donde salen a relucir los nombres de Procuradores de Justicia Agentes del Ministerio Público etc.

La fracción II nos dice comete el delito de abuso de autoridad los servidores públicos, cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellos hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare, este es un verdadero caso de abuso de autoridad, cuando el servidor público se extralimita en el ejercicio de su función, este lo lleva a los límites intolerables de causar daño a un particular, de manera innecesaria. Ejercer violencia se manifiesta de dos maneras física o moral la primera se manifiesta en el empleo de la fuerza material sobre la víctima y que sea sin causa legítima, por lo que se refiere a la violencia moral se presenta como

---

<sup>45</sup> Derecho Penal Argentino. Tomo V. s/e. Edti. Tea. Buenos Aires Argentina . 1970. p. 135.

una intimidación hecha al pasivo haciendo uso de la coacción o a través de cualquier actividad que lo implique.

La vejación se refiere a los maltratos o molestias realizadas por el servidor público pero estas deben de ser realizadas en el ejercicio de su actividad pública de lo contrario el sujeto activo no estuviera cumpliendo con el requisito que señala la ley penal, es decir realizar actos de violencia estando en la actividad pública no dejando con ello de ser antijurídica su conducta

En la fracción III se establece que cometen este delito los servidores públicos cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud, por lo que se sanciona la negativa o el retraso en la protección o servicio que esta obligado a prestar el servidor público a los particulares; esta situación se presta a confusiones frente al ilícito de uso indebido de atribuciones y facultades.

La palabra retardar significa diferir, detener o entorpecer la protección o servicio que estando dentro de sus funciones, tenga como obligación el servidor público en favor de los particulares, negarse significa no realizar x actividad ya sea una actividad un servicio, la palabra impedir significa estorbar, imposibilitar la presentación de la solicitud del particular, por lo que la conducta contemplada en esta fracción se sintetiza en la omisión del servidor público de no cumplir con los señalamientos del orden jurídico, mas adelante se habla del impedimento de la presentación de una solicitud en la que se indica una acción del servidor público tendiente a evitar se de entrada oficialmente a una solicitud, o bien a desviar su curso legal.

La fracción IV señala la comisión de este delito por el servidor público cuando estando encargado de administrar justicia bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley, la conducta típica como lo podemos ver consiste en negar el despacho de los asuntos que se mencionan en esta fracción; tal negativa se refiere necesariamente a despachar un negocio pendiente ante el servidor público dentro de los plazos y términos establecidos en la ley, el retraso o el retardo no configura este delito puesto que debe existir negativa expresa.

La fracción indica cuando indebidamente refiriéndose a la antijuridicidad con que debe de actuar el servidor público al negarse o al retardarse en cumplir con una obligación sin la causa justificada correspondiente.

El estado tiende a proporcionar variados servicios en donde a mi criterio destacó la administración de justicia que al decir de la doctrina es el hecho de resolver mediante proceso las pretensiones jurídicamente relevantes que sometan los gobernados al conocimiento de los órganos encargados de otorgar tal función.

El precepto alude como conducta delictiva de los órganos jurisdiccionales el hecho de negarse injustificadamente bajo cualquier pretexto el resolver las controversias judiciales que se ponen en su conocimiento dentro de los plazos establecidos en la ley, por lo que hace la obscuridad y el silencio de la ley se refiere a los actos a que se refiere a dictar sentencias o laudos

o sentencia definitiva, la obscuridad de la ley debe de resolverse de acuerdo con la interpretación del juez de las normas del derecho sustantivo y adjetivo, como tarea de función de juzgar analizando los hechos materia de la causa, a los cuales, con la mayor precisión se debe de aplicar la norma conducente, dándose así la interpretación judicial.

El silencio de ley alude a lo que la ciencia procesal llama el sistema de interpretación por integración de la ley tratándose de las laguna o silencio de la misma situación a la cual se acuden cuando resultan insuficientes los restantes métodos de interpretación y el juez se encuentra frente a un vacío.

La fracción V señala que cuando el encargado de una fuerza pública, requerida legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue indebidamente a dárselo; el decir no es no acordar favorablemente la citada petición hecha de parte a una autoridad competente cualquier autoridad de seguridad pública son de esta la de prestar auxilio dentro de cuyo concepto al decir de la doctrina no se incluye al ejercito tal requerimiento debe ser hecho legalmente fundado y motivado en el derecho de lo contrario no seria una conducta típica y por lo tanto no seria delito.

La fracción VI contiene varias hipótesis; se estipula comete el delito de abuso de autoridad el servidor público que cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y de rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, que sin los requisitos legales reciba como presa, detenida o arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de la libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que esta detenida, si lo estuviere o no cumpla con la orden de libertad girada por la autoridad competente.

Este es un caso muy concreto de privación ilegal de la libertad asi como de ejercicio indebido de servicio público, pero, se deben de respetar los requisitos de legalidad establecidos en la misma constitución 14, 16, 19 y 20 en lo especial implicaría que aquella persona que haya sido apresada detenida o arrestada sin estos requisitos estaria privada de su libertad sin causa justificada y es triste que en la actualidad se den estos casos en la ciudad de México o en cualquier parte de la República ya que se prestan para pensar que se tratara de una venganza de cualquier servidor público hacia cualquier persona que lo denunció o lo agredió de cualquier manera para luego entonces vengarse con apoyo de su investidura.

La fracción VII es otro caso de complicidad de privación ilegal de la libertad, al señalar que cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denuncia inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también indebidamente si esto estuviere en sus atribuciones.

Es decir que el hecho de no denunciar al Agente del Ministerio Público que corresponda o a la policía judicial ya que al decir son estas autoridades competentes para conocer de esta clase de denuncias pero este tipo de delito se vincula con la fracción anterior. El simple hecho de no hacer cesar equivale a no poner en libertad a la persona privada de la misma entendiéndose que estas son facultades del director encargado de un reclusorio preventivo etc., a un a sabiendas de que la

persona se encuentra privada de la libertad ya que de esta manera la conducta queda encuadrada en el tipo penal en estudio al no denunciar inmediatamente a la autoridad competente de esta circunstancia

La fracción VIII habla de cuando se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se les apropie o disponga de ellos indebidamente.

Para poder encuadrar este delito el servidor público tiene que lograr que se le entreguen fondos por medio de engaños aprovechando algún error mediante una orden un mandato etc., aún cuando no se le hayan confiado a él y después disponga indebidamente de ellos o se los apropie.

Otro caso de cohecho o de enriquecimiento ilícito es el que señala la fracción IX cuando expresa, comete el delito de abuso de autoridad el servidor público cuando con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de los sueldos de este, dádivas u otro servicio.

Este precepto alude a las prestaciones que devenga el trabajador normalmente en dinero y se requiere que la acción desplegada por el servidor público sea efectuada ejerciendo esta calidad y dentro de sus funciones ya que es necesario que el sujeto activo asuma la conducta en la actividad que jurídicamente le es propia para que el subalterno haga entrega de los sueldos dádiva u otro servicio por lo que es importante la relación labora entre subalterno y superior.

La fracción X establece la comisión del ilícito, cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que les nombró o no se cumpliera el contrato otorgado. Este es un supuesto de peculado.

Se crea este tipo penal para cuidar el patrimonio del estado y combatir la corrupción generalizada en los servidores públicos quienes abusan del poder otorgando plazas de empleos a sus familiares amigos o a terceros para que estos cobren remuneraciones sin trabajar, a estos se les llama aviadores comúnmente y cabe advertir que el gobierno del Distrito Federal encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas descubrió este tipo de anomalías en los gobiernos que lo antecedieron, aún en la actualidad se sigue dando este tipo de delitos pero quedan impunes debido a las negociaciones de los partidos políticos que son los que tienen el poder en las delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal aún el gobierno actual del D.F. no ha logrado combatir el problema tan grave y que es fuente de corrupción.

Se presenta el delito de uso indebido de atribuciones y facultades en la hipótesis previstos en las fracciones XI al señalar que comete el delito de abuso de autoridad el servidor público cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público siempre que lo haga con conocimiento de tal situación.

La palabra autorizar es darle a alguien la facultad de realizar cualquier conducta y pueda desempeñar un empleo cargo o comisión en alguna dependencia de la administración pública estando esta inhabilitada por cualquier autoridad llámese judicial o administrativa permitiendo

que realice actividades para los cuales esta inhabilitada al igual que ser contratado es decir establecer un vínculo jurídico de prestación de servicios personales profesionales para efecto de encomendarle las tareas trabajos o servicios profesionales.

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

Para las sanciones correspondientes a las fracciones I a la V y X a la XII, son de uno a ocho años de prisión de cincuenta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos se castigará de la misma forma a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a la XII. Asimismo al que cometa el abuso de autoridad según las fracciones VI a la IX, se le impondrán de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

### **C) COALICION DE SERVIDORES PUBLICOS.**

La palabra coalición significa liga, unión, de esta manera tenemos que el Código Penal en su artículo 216 señala lo siguiente "comete el delito de coalición de servidores públicos los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una nueva ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimensión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas, No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga."

Díaz de León considera lo siguiente: "es un delito que cometen aquellos servidores públicos que se agrupan dolosamente para actuar en contra de una determinada ley o reglamento, impedir su ejecución o bien para dimitir de sus puestos con el fin de suspender la actividad de la administración pública. Los servidores públicos que se unen así, para, intencionalmente y grupalmente, lesionar el correcto desempeño de alguna de las ramas de la administración pública, lo hacen normalmente para presionar a las autoridades o para conseguir algún fin ilícito o aún lícito, pero sin las formas de legalidad autorizadas para tales actos y sin estar, tampoco, comprendidas, sus acciones dentro de los marcos laborales que permiten la coalición y huelga en términos del apartado B del artículo 123 de la constitución del país."<sup>46</sup>

El contenido del artículo 216 esta restringido según el análisis de los estudiosos del derecho en una gran parte por su párrafo segundo en cuanto dispone que no cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga, este ilícito se encuentra contemplado en el artículo 216 de nuestro ordenamiento penal donde se establece:

"cometen el delito de coalición de servidores públicos los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para

<sup>46</sup> Ob.cit. p. p. 343 y 344.

hacer dimensión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de su derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.” La definición que se presenta nos parece sumamente clara ya que se refiere a un caso de asociación delictuosa cometida por servidores públicos, quienes se unen para afectar la buena marcha de la administración pública con todo cuidado se exime el supuesto del ejercicio legítimo derecho de huelga, el cual en los casos previstos en la ley, también pueden ejercer los servidores públicos.

Volviendo a la definición legal de este delito podemos, formular dos comentarios; el primero en el sentido de que más que el término “coaligar” es adecuado el de “unión” en segundo lugar, en cuanto al vocablo “ramas” de la administración pública, no nos parece del todo idóneo es más propio de hablar de suspender la administración pública en cualquiera de sus “formas”. es una infracción penal con vida propia, no tiene fácil conexión con otras figuras delictivas, aunque no sería impropio ubicar esta hipótesis legal de la coalición, en la del uso indebido de atribuciones y facultades.

Respecto a la sanción, en el último párrafo del artículo 216 se precisa la misma dentro de un arbitrio judicial que va de dos a siete años, una multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos, por un periodo que va de dos a siete años a juicio del juez, o sea, por coincidencia, el mismo tiempo previsto para la prisión.

#### **D) USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES.**

La palabra uso, significa ejercicio o práctica de una cosa, modo determinado de obrar o empleo continuado y habitual de algo en cuanto a la palabra indebido, podemos entenderla como lo ilícito, lo prohibido, lo que no se debe de hacer porque es ilegal; atribución es la facultad inherente a un cargo y facultad es el poder o derecho para hacer alguna cosa.

De esta manera el delito de uso indebido de atribuciones y facultades es definido por el maestro López Betancourt como “aquel que comete el servidor público que indebidamente otorgue beneficios de cualquier naturaleza, así mismo o a terceros.”<sup>47</sup>

En este ilícito se confirma la costumbre del legislador de ser excesivamente exhaustivo; así, se contemplan en el artículo 217 tres fracciones, la primera en cuatro incisos a su vez, volviéndose las hipótesis amplia como el caso de coalición de servidores públicos.

La fracción I del artículo 217 señala lo siguiente:

Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que indebidamente:

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación;

---

<sup>47</sup> Ob.cit. p. 370.

La conducta aquí descrita consiste en otorgar indebidamente las concesiones a que se refiere este inciso, otorgar significa conceder contrario a la ley la concesión de prestación de un servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación.

B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

El hecho de otorgar permisos licencias o autorizaciones de contenido económico y se entiende que existe un consentimiento de quien lo otorga pero que de por medio hay un interés de este servidor como sería un interés de tipo económico.

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general sobre los ingresos fiscales y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal del Distrito Federal y al conceder franquicias y demás figuras que se mencionan, se produce con ello un menoscabo de carácter económico en los ingresos fiscales de la administración pública federal. En estos últimos días se ha suscitado este problema en las tesorerías del Distrito Federal, pero se ha demostrado que existe una organización entre servidores públicos y particulares, para ayudar aun tercero que se beneficiará, pero debemos de reconocer que este problema se deriva a tanto trámite burocrático.

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

Consiste en otorgar contrataciones de las obras que se señalan con recursos públicos haciéndose de una manera indebida afectándose los recursos de la federación.

La fracción II del artículo 217, complementa a la I, al indicar que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades toda persona que solicite y promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidamente de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte de las mismas.

Solicitar significa pedir, promover iniciar los trámites para el logro de cualquiera de los actos señalados estando involucrados tanto el servidor público como el particular que logra una contratación indebida ante quien solicite para que se conduzca de manera típica y concordante con lo establecido en alguno de los incisos de la fracción I de este artículo.

Por último la fracción III del artículo 217 nos dice: comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades “el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les de a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.” En este supuesto, le está dando un destino diverso o ilegal a los fondos públicos que el propio servidor tiene a su cargo; con esta conducta nos parece más bien que el servidor público comete el ilícito de peculado pero insistiré que falta la ubicación adecuada de la figura delictiva, dentro de este grupo de delitos.



Es significativo advertir, que en esta fracción el sujeto activo del delito no solo debe tener la calidad de servidor público sino también sus funciones deben consistir en tener a su cargo los fondos públicos, así como la buena aplicación de estos, es decir, a los fines determinados por la misma administración pública. El agente del delito debe de tener conocimiento de la ilegalidad de su conducta, así como el destino distinto que esta haciendo de los fondos públicos, al autorizado.

En lo relativo a la sanción el artículo 217 en sus dos últimos párrafos acude al sistema de incrementar en base al daño causado, así cuando las operaciones motivo del propio artículo no excedan de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa o destitución e inhabilitación, cuando excedan de quinientas veces el salario, la sanción es de dos a doce años de prisión, subsistiendo una multa incrementada, la destitución y la inhabilitación.

## E) CONCUSION.

El diccionario jurídico del instituto de investigaciones jurídicas de la U.N.A.M. lo define “como la manera de obtener arbitrariamente en su provecho un cobro injusto y violento un funcionario público.”<sup>48</sup>

El maestro Rafael de Pina lo define en su diccionario de derecho “como la exacción arbitraria realizada por un funcionario en provecho propio.”<sup>49</sup>

Francesco Carrara, expone: “la concusión constituye el hecho especial de los que obtienen el lucro de otros por miedo al poder público. Si para obtener el lucro indebido se amenaza solamente con el uso de la fuerza privada, ya no hay delito contra la justicia pública, sino que se originan los títulos de extorsión o de hurto violento, que aparecen entre los delitos contra la propiedad. El objeto final que se ha concebido es idéntico: el despojo del patrimonio ajeno infundiendo temor; pero cuando este resulta de la fuerza pública, no de la fuerza privada se encuentra en el medio empleado el objeto predominantemente, y como este objeto consiste en la justicia pública a que todos los ciudadanos tienen derecho, el delito se hace social.”<sup>50</sup>

Este mismo autor considera que la palabra concusión deriva del latín *concutere*, cuyo significado es sacudir un árbol para hacer caer los frutos, del cual la ciencia jurídica la reduce a la idea del temor infundido mediante el poder público.

“Maggiore señala que la concusión el hecho de que el funcionario público que, abusando de su calidad o de sus funciones, constriñe o induce a alguno a dar o a prometer indebidamente, a él o aun tercero, dinero u otra utilidad.

<sup>48</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Segunda Edición. Edit. Porrúa S.A., México. 1985.

<sup>49</sup> Ob.cit. p. 270.

<sup>50</sup> Cit. por. DÍAZ DE LEON, Marco Antonio. Ob.cit. p. 470.

El maestro Rodríguez Devesa define con el nombre de concusión, aquellos casos en que un funcionario exige a un particular alguna cantidad que este no viene obligado a pagar con arreglo a las leyes.<sup>51</sup>

Para Díaz de León “es un delito cometido por quien siendo servidor público indebidamente exija por sí o por interpósita persona una contribución, derecho o salario en mayores cantidades que las que corresponden conforme a la ley.”<sup>52</sup>

La concusión es un delito que se estipula en el artículo 218 del Código Penal Federal, donde se define de la siguiente manera: comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Por lo tanto podemos mencionar que el hecho delictivo de concusión, consiste en que una persona investida de la calidad de servidor público, por sí o por interpósita persona exija a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario, o emolumento dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa, en mayor cantidad de la establecida en la ley.

Es imprescindible que el sujeto activo tenga la calidad de servidor público, así mismo debe saber que no es debido el pago que exige, esto es tiene conocimiento de la antijuridicidad de su conducta.

En relación a la sanción en los dos últimos párrafos del artículo 218 se indican dos tipos de penas, dependiendo del monto exigido de la siguiente manera:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable se impondrán de tres meses a dos años de prisión multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Cuando el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de trescientas veces el salario mínimo vigente en el D.F. en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

## **F) INTIMIDACION.**

Desde el punto de vista gramatical significa causar miedo. Por lo que en la figura delictiva de la intimidación el sujeto activo limita la libertad de las personas para evitar que se investigue la comisión de conductas delictivas o de conductas que ameriten sanción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>51</sup> Ibidem. p. 472.

<sup>52</sup> Idem.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Con este tipo de delitos se sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar información que tenga relación con un acto o hecho ilícito. De esta manera debemos de entender por intimidación como aquel que comete el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia en cualquiera de sus formas, presione a otro sujeto, antes, durante y después, de la obligada presentación de la denuncia, querrela o información de cualquier tipo, respecto a la comisión de una conducta delictiva o falta de cualquier naturaleza, en donde estén involucrados el propio servidor público u otros sujetos.

Este ilícito se localiza en el artículo 219 del Código Penal en el cual se exponen dos fracciones, la primera de ellas señala el caso de un servidor público que por sí o por conducta de otra persona, intimide a cualquier sujeto para evitar una denuncia o acciones relacionadas por la comisión de un hecho sancionado por la legislación penal o por la ley de responsabilidades, de la lectura de esta fracción, se observa un interés del legislador por llevar la expresión legal a extremos, opto por el rebuscamiento y así textualmente estipula la fracción a estudio.

La fracción I del artículo 219 señala lo siguiente: "el servidor público que por sí o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquiera persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos".

La conducta típica consiste en inhibir o intimidar a una persona, con los fines mencionados en el párrafo anterior, por la palabra inhibir debemos de entender impedir, prohibir, o estorbar, ya sea por el mismo agente o por interpósita persona, para que el ofendido no denuncie, querrela o presente información sobre la probable comisión de un delito. Esta inhibición o intimidación puede ser con violencia física o moral; la primera es la fuerza utilizada sobre el sujeto pasivo, la moral es de tipo subjetivo.

Por lo que se refiere a la fracción segunda la cual textualmente dice: el servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia a la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar de negocios o afectivo.

Esta fracción comprende, una acción ilícita, sin precisar cual, y de una omisión, también indeterminada, de una conducta lícita, en relación con la querrela o denuncia ya presentada y que lesione los intereses de quienes las hubieran presentado o de tercero. Debemos señalar al respecto que una de las principales consecuencias del principio de legalidad, que anima a nuestro sistema, es el principio de determinación de la ley penal y que consiste en que los tipos penales deben establecer con precisión cuales son las conductas delictivas que prohiban las correspondientes normas jurídicas, es decir, que no responderán a las exigencias del principio de legalidad que establece el artículo 14 de la constitución del país, las leyes indeterminadas que no permitan captar lo que realmente es impune.

Respecto a la sanción, la parte final del artículo 219 establece que se impondrá prisión de dos a nueve años, multa y las tradicionales de este tipo de delitos como son la destitución y la inhabilitación del empleo, cargo o comisión.

### **G) EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES.**

Ejercer desde el punto de vista gramatical significa practicar un oficio o facultad; abusar es usar mal, injusta, impropia o indebidamente una cosa; y, función es la acción o ejercicio de un cargo o empleo. Por consiguiente, ejercicio abusivo de funciones significa el injusto o mal desempeño del empleo, cargo o comisión de un servidor público.

La iniciativa de reforma tipifica conductas públicas ilícitas que substancian la corrupción pública que permanecería al margen en nuestra legislación. El ejercicio abusivo de funciones tiene por objeto sancionar el uso del empleo cargo o comisión del servidor público, para promover los intereses económicos personales, los de sus familiares y los de sus afines, así como de las personas con las que tengan vinculación afectiva o de índole económica. Las actividades del servidor público deben de cumplirse con el fin de obtener un beneficio de la colectividad, por lo que la desviación de ese fin es lo que constituye el delito de ejercicio indebido de funciones que se presenta concretamente como en el desarrollo de la función y la utilización de la misma para obtener beneficios económicos para el propio servidor público, su cónyuge, ascendientes o descendientes parientes consanguíneos o afines hasta el cuarto grado o a cualquier tercero con el que tenga vínculos de afecto, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las otras personas aludidas formen parte, este artículo se establece en el 220 del Código Penal Federal.

Se trata de un delito por medio del cual se obtienen beneficios ilícitos en razón del cargo o de la información que posea por efecto de aquel.

Para el maestro Carranca y Trujillo "se repite el mismo error que en el delito de intimidación, porque el ejercicio abusivo de funciones no es más que una especie como la intimidación del género que se llama abuso de autoridad, en realidad son especies de ese género el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones y el tráfico de influencia".<sup>53</sup>

Respecto a la sanción, los dos últimos párrafos del artículo 220 establecen que cuando las operaciones no superen las quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de tres meses a dos años de prisión; cuando el monto de dichas operaciones sea superior a esta cantidad, la prisión alcanzará de dos a doce años; en ambos casos se imponen multas, destitución e inhabilitación.

### **H) TRAFICO DE INFLUENCIA.**

Traficar significa negociar, comerciar, influencia es poder, valimiento autoridad, ejercer predominio o fuerza moral en el ámbito de alguien, contribuir de algún modo al éxito de un

<sup>53</sup> Cit. por. DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Ob.cit. 479.

asunto. Desde el punto de vista, tráfico de influencia es negociar o especular con el poder, valimiento predominio o fuerza moral que se tiene en el ánimo de alguien.

En el artículo 221 del Código Penal, se establecen tres hipótesis de ejecución del ilícito:

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

Promover significa adelantar una cosa procurando su obtención, gestionar es hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de una situación cualquiera, de esta manera tenemos que el servidor público de manera personal o por conducto de un tercero procuran un trámite, procedimiento, la resolución ilegal de negocios o asuntos públicos distintos e independientes de la función que tiene atribuida dentro de la administración pública, y se entiende que esta gestión solo es punible en tratándose de negocios ilícitos.

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia el párrafo anterior, y

Al igual que en la fracción anterior la conducta típica consiste en promover o gestionar algún acto ilegal de un servidor público, el sujeto activo en esta fracción lo es un sujeto no calificado, pudiendo ser un particular o cualquier otra persona.

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

Como es usual, los servidores públicos en México hacen valer su influencia derivada de un cargo con objeto de que se realice un acto de su función propia que produzca beneficios económicos, para el servidor peticionante; la doctrina indica que si en lugar de hacer valer dicha influencia, empleara su autoridad por la cual pudiera ordenar al otro servidor público la realización de algún acto de la competencia de este, tal caso seguramente sería antijurídico pero no típico del delito en estudio, ya que no quedaría comprendido en la hipótesis en análisis dado que ya no estará solicitando o promoviendo, sino ordenando. Una definición que da respecto a este delito es el maestro López Betancourt y señala lo siguiente: el funcionario público valiéndose de su cargo, obtenga por sí, o para personas vinculadas a él por afecto o por motivos pecuniarios, ventajas en la resolución de negocios públicos, los cuales les proporcionan, al propio funcionario público, o a las personas ligadas a él, beneficios de orden económico. La sanción es de dos años a seis años de prisión, multa destitución e inhabilitación.

## **I) COHECHO.**

La palabra cohecho significa sobornar a un juez o a otro funcionario público, pero para tener una idea más clara diremos que sobornar expresa corromper a alguien con dádivas para obtener algo, de esta manera la palabra cohecho tiene la raíz latina confectare cuyo significado es

preparado o arreglado, el cohecho consiste en poner precio a un acto de la administración pública que debía ser gratuito.

Se llama cohecho pasivo al delito del funcionario que deja corromper, en oposición al acto del particular que induce a la corrupción denominado cohecho activo.

“El Maestro Francesco Carrara cita los nombres con los que se conoce el delito de cohecho en las distintas legislaciones mencionando por ejemplo a los ingleses quienes lo denominaban bribery, los portugueses lo denominan peita, soborno y corrupcao, y la legislación italiana lo denomina barataria o baratteria, mas adelante nos da su concepto expresando "la corrupción, brateriade los magistrados, es pues, la venta que de un acto perteneciente a sus funciones, y que por regla general debería de ser gratuito, le hace un oficial público a una persona privada. En este delito los delincuentes son siempre sorprendidos, el que vende la justicia y el que la compra. Los criterios esenciales de este delito deben buscarse 1, en la persona 2, en el acto 3, en la causa del acto.”<sup>54</sup>

Maggiore lo define la corrupción es la aceptación hecha por un funcionario público, o por la persona encargada de un servicio público, para que sí o para un tercero de una retribución no debida o prometida para cumplir, omitir un acto de su cargo.

El delito de cohecho esta tipificado en el artículo 222 del Código Penal Federal y lo podemos definir, de acuerdo a nuestro criterio, como aquel ilícito donde el servidor público por sí, o por interpósita persona, solicita o recibe indebidamente dinero u otro instrumento económico, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Se equipara el cohecho y se castiga igual a quien ofrezca el dinero o el instrumento económico, por la actuación del servicio público, en los términos planteados anteriormente.

Al decir de los críticos de este delito se plantea de manera rebuscada, de la siguiente manera: comete el delito de cohecho:

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

La palabra solicitar significa requerir, pedir o gestionar, pretender o buscar una cosa con diligencia y es precisamente la ratio legis de esta fracción I de este artículo en comento, porque en efecto, el agente de manera personal o por conducto de terceros solicita cualquier de dádiva para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones.

La palabra recibir significa tomar uno lo que le dan o le envían y se entiende aquí que el agente aún sin requerir el dinero o cualquier dádiva, lo admite a propuesta de la persona que se lo ofrece para los mismos fines señalados en la conducta citada de solicitar.

---

<sup>54</sup> Programa de Derecho Criminal Parte Especial. Volumen V. Tomo I. Segunda Edición. Edit. Temis. Bogota, 1967. P. 94.

Aceptar significa consentir voluntariamente lo que se le ofrece o promete al servidor público, por lo que en efecto la conducta se realiza por el solo hecho de que el sujeto activo admita o convenga en la promesa que le haga una persona respecto de entregarle dinero o cualquier otra dádiva por realizar o dejar de realizar algo legal o ilegal inherente a sus actividades en la función pública sin importar que realmente reciba o no lo prometido.

La promesa alude a la propuesta y expresión de voluntad que recibe el servidor público, de parte de una persona que la somete a su consideración, como expresión de su voluntad, cualquier otra dádiva, situación que debe quedar perfectamente probada en el proceso, pues no será típica una comunicación de simple oferta, propuesta o sugerencia sin más, o sea sin los restantes elementos típicos que se le hiciera al servidor público, para considerarse como constitutiva de este elemento normativo en estudio y que esencial del tipo, así quien solo comete a dicho servidor público la entrega de un dinero para hacer o dejar de hacer algo relacionado con su función, sin concretar esto en forma de promesa, tal situación no es típica, pues la exigencia del precepto indica que debe existir una expresa manifestación de voluntad de que algo se dará en firme o como seguro de dar al sujeto activo dinero o cualquier otra dádiva precisamente como promesa.

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

Dar es entregar, regalar o donar dinero o cualquier otra dádiva a algún servidor público, para que haga o deje de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Se trata aquí de la intervención de terceros que se dirigen al funcionario, sin previo acuerdo, para dar u ofrecer la entrega de una dádiva o dinero, para los mismos fines señalados en la fracción anterior.

En cuanto a los elementos del cohecho el poder judicial de la federación señala:

**COHECHO DELITO DE.** Los elementos constitutivos del delito de cohecho son: que el infractor de ofrezca, reciba o acepte, dinero o cualquier otra dádiva a un funcionario o empleado público que el ofrecimiento dádiva recepción o aceptación sea para el efecto de que el cohecho haga o deje de hacer un acto justo o injusto, y que la acción u omisión se relacione con las funciones del cohechado datos que son evidentes si el inculpado ofrece dinero a un empleado público, para que no cumpla con su deber. "Suprema Corte de Justicia de la Nación. primera sala. Semanario judicial de la federación sexta época volumen LXXIV pag. 16".

Precedentes: amparo directo 1373/62. Juan Espinosa Guerra. 21 de agosto de 1963. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS. Ponente: Alberto R. Vela.

Este delito tiene la particularidad de que incurre el no solamente el funcionario que falta a su deber por percibir una recompensa, sino también el particular que la da o sea el perjudicado por el funcionario; y de aquí ha surgido el problema de quien es el verdadero responsable penalmente, si el funcionario que falta a sus deberes cediendo a una tentación o el interesado que seduce al funcionario.

Creo que no es cuestión de principios, por que en teoría son responsables tanto el cohechado como el cohechador, sino que también surge el problema de carácter práctico, cuando el medio oficial se encuentra viciado al extremo de que no es el interesado quien presenta la tentación, sino que es el funcionario quien pide por si o por intermediario la recompensa, y, como subyacente que, de no dársela se causará un perjuicio en el particular, realmente hay coacción presunta o quizá expresa, tal vez aún la falta del particular que motive la acción de la gente de la autoridad sea supuesta con el fin de orillarlos a ofrecer el cohecho para evitarse un perjuicio efectivo; puede aún suceder que los empleados públicos de antemano coticen entre sus ingresos ordinarios los provenientes del cohecho.

Respecto a las sanciones, como es habitual, en varios de los ilícitos cometidos por servidores públicos, el cohecho se penará en base al monto de la dádiva recibida o prometida a si cuando es menor de quinientas veces al salario mínimo se impondrá prisión de tres meses a dos años si dicha dádiva excede de quinientas veces el salario mínimo la prisión se incrementará de los dos a los catorce años en ambos casos se impondrán multas destitución e inhabilitación.

## J) PECULADO

El vocablo peculado proviene del latín *peculatus* de *peculium*, caudal, en sentido gramatical, se puede considerar como la sustracción de caudales del erario público, efectuado por aquél a quien se le ha confiado su administración. El peculado se establece en el artículo 223 del Código Penal Federal que a su vez tiene cuatro fracciones.

En la fracción I se estipula cuando el servidor público distrae de su objeto para usos propios o ajenos dinero perteneciente al Estado o a un particular, por razón de su cargo, los hubiese recibido en la administración.

Posteriormente la fracción II habla del hecho de que el servidor público utilice esos fondos para promover su imagen política o social, la de un tercero o bien para denigrar a una persona.

La fracción III se sanciona a quienes realicen las promociones o denigraciones para aquéllos que obtengan los beneficios.

Finalmente la fracción IV establece que comete el ilícito de peculado cualquier persona que tenga el carácter de servidor público, pero estando obligado a la custodia, administración o aplicación de recursos federales distrayéndolos de su objeto para usos propios o ajenos o les de aplicación distinta a su destino.

Con respecto a la sanción se basa en el monto de lo distraído, de esta manera cuando este sea de quinientas veces o menos del salario mínimo, se le impondrá al sujeto activo prisión de tres meses a dos años, cuando exceda de tal cantidad se impondrán de dos a catorce años de prisión en ambos casos multa, destitución e inhabilitación del empleo cargo o comisión.



## K) ENRIQUECIMIENTO ILICITO

Este delito combate la corrupción en los servidores públicos, quienes con frecuencia abusan del poder para poder enriquecerse ilegítimamente, se trata de una medida insuficiente, ya que existe una dificultad para probar tal delito ya que el servidor público cuenta con las formas adecuadas para que de ninguna manera aparezca como propiedad de sus bienes, sin riesgo de ser inculpado de este ilícito penal. La sanción correspondiente es el decomiso de los bienes sobre los que no logran acreditar un origen legal y va en función directa del monto del enriquecimiento ilícito. Cuando es de 5000 veces el salario mínimo vigente en el D.F. o menos, la sanción es de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. e inhabilitación para ocupar cargos públicos de tres meses a dos años. Cuando el monto del enriquecimiento ilícito es superior a 5000 veces el salario mínimo diario en el D.F. la prisión es de dos a catorce años de prisión y multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente en el D.F. e inhabilitación de dos a catorce años; en ambos casos se impone la destitución del cargo.

## DELITOS COMETIDOS CONTRA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La finalidad es tutelar el correcto funcionamiento de cuerpos constituidos por jueces y magistrados, en la aplicación de justicia o bien traten de eludir las decisiones propias de la función jurisdiccional.

En su concepto debe de decirse como la función jurisdiccional cuya protección a sus órganos es un problema de control político que no incumbe a la materia penal, pero la función jurisdiccional que resulta importante es la resolución de los conflictos sociales, se constituye en un bien jurídico de carácter instrumental, es decir, una garantía procedimental de los miembros integrantes de la sociedad.

A este delito lo defino como aquél en que incurren los encargados de impartición de justicia en cualquiera de sus competencias establecidas en las leyes correspondientes, las cuales radican en la lesión del bien jurídico que es la misma administración de justicia que prevee el estado a través de los órganos creados para tales fines.

Algunos autores opinan que la administración de justicia protege la función de diversos bienes jurídicos según sea el delito respectivo ya que dicha tutela es imprescindible para obtener los fines de seguridad y paz social.

La falta de regulación jurídica y la impunidad en estos delitos generan la desconfianza hacia todos los servidores públicos que tienen la tarea al servicio del estado. La mayor parte de las hipótesis que se presentan en los delitos cometidos contra la administración de justicia su comprobación es muy difícil ya que no existe cooperación por parte de los afectados. En los Tribunales existe rezago lo cual es causa de responsabilidad administrativa, los jueces no dictan sentencia en el término obligatorio, los magistrados carecen de autoridad moral por incurrir en las mismas violaciones a las leyes, la sanción siempre recaerá en el inferior, aplicándose la ley del más fuerte.

El artículo 225 del Código Penal Federal en su título décimo primero estipula cuales son los delitos contra la administración de justicia cometidos por los servidores públicos siendo un total de veintisiete fracciones las que establecen las hipótesis en que puede incurrir un servidor público y que omito su transcripción pues a mi criterio estas conductas fueron ya estudiadas anteriormente.

Con esta reforma se trata de sancionar aquéllas desviaciones injustificables que lesionan gravemente la dignidad de las personas o corrompen el buen despacho de las actividades conectadas con la administración de justicia.

La pena de prisión es de uno a seis años y de cien a trescientos días multa a quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, XI, XX, XXIV, XXV y XXVI.

A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII y XXIII, se le impondrá pena de prisión de dos a ocho años y multa de doscientos a cuatrocientos días multas.

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

## **EJERCICIO INDEBIDO DEL PROPIO DERECHO**

En el título décimo primero denominado delitos cometidos contra la administración de justicia, dentro del capítulo segundo trata acerca de los delitos derivados del ejercicio indebido del propio derecho, este delito lo comete aquella persona que teniendo una pretensión legítima en contra de alguien, la ejercita fuera de las causas legales, o sea, empleando la violencia tanto física como moral, esto solo se origina respecto de la forma violenta en que se haga valer ese derecho.

La palabra pretensión significa aquélla auto atribución que una persona hace respecto de una cosa o derecho, de la cual afirma ser titular, lo que por lo tanto le permite exigir el cumplimiento o la rescisión de la convención que se le hubiera desconocido o incumplido, la pretensión se dirige contra el demandado y tiene diferencia con el derecho de acción procesal, que se dirige ante un Juez.

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

Este delito lo comete aquella persona que teniendo una pretensión legítima en contra de alguien la ejercite fuera de las causas legales, o sea, empleando violencia física o moral; esto implica que solo se origine respecto de la forma violenta en que se hace valer el derecho o las pretensiones deseadas.

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

El precepto establece una regla consistente de que las disposiciones contempladas en los capítulos primero y segundo del título décimo primero del Código Penal Federal en estudio, serán aplicadas a todos los servidores públicos que en el ejercicio de su cargo realicen las conductas positivas u omisas que comprenden los delitos establecidos en dichos capítulos.

## CAPITULO III

### LA NECESIDAD DE ADICIONAR UNA NUEVA SANCION PENAL A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCION

#### CONCEPTO DE CORRUPCION

La corrupción no es una característica estructural de algún país en particular, ni es privativa de los países con menor desarrollo económico; no se circunscribe a los límites territoriales de un país; al contrario, como fenómeno contemporáneo su tendencia es rebasar las fronteras políticas, internacionales y desarrollarse a la par de la creciente complejidad del estado.

La corrupción como fenómeno social, al contrario es un fenómeno en el que participan activamente tanto servidores públicos como particulares, por lo que la llamada corrupción gubernamental es el resultado de esta interacción, y que en todos los tipos y grados de corrupción gubernamental existe una desviación de la función pública.

Prácticamente todos los días es posible que nos enteremos, a través de los medios de comunicación, que en cualquier nación funcionarios públicos han sido acusados de haber incurridos en practicas corruptas.

La palabra corrupción deriva del latin corruptivo onis que literalmente significa putrefacción, descomposición de la esencia y la materia. Por carácter transitivo se utilizó la voz para señalar todo aquello que rompía abruptamente con formas organizadas. Se corrompe a personas principios éticos, políticos y hasta religiosos en su proyección humana.

“El Diccionario de la Real Academia define a la corrupción como el acto de alterar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar o dañar, sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona con dádiva.

Mariano Grondona señala que la corrupción se trata del Estado y de las cosas comunes, consiste en servirse de ellas para fines y beneficios particulares. Se manifiesta en grados, desde la propina o los regalos la exacción o extorsión para hacer lo debido, el uso desviado de información confidencial, siempre con fin de lucro o ventaja.

Juan Carlos Casagne señalo que la corrupción solo mera una dádiva a un juez o funcionario para obtener un favor, pero que hoy adquiere mayores dimensiones antifuncionales en la medida en que se exija para que sea otorgado lo que legítimamente corresponde.

La Lic. Patricia Isabela Pedrero Iduarte define a la corrupción como el acto de utilizar indebidamente las normas sociales para acrecentar los intereses personales, en oposición de los intereses de la colectividad.

El Lic. Guillermo Brizio Rodríguez lo define como el fenómeno social a través del cual un servidor público es impulsado a actuar en contra de las leyes, normatividad y prácticas a fin de favorecer intereses particulares, se trata de una transacción entre quien corrompe y el que se deja

corromper, se trata de la recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses del corruptor.

Giuseppe Maggiore define a la corrupción como la aceptación hecha por un funcionario público o por la persona encargada de un servicio público, para sí o para tercero, de una retribución no debida, dada o prometida para cumplir omitir o retardar un acto de su cargo.

Francesco Carrara definió la corrupción como la venta realizada entre un particular y un funcionario público de un acto perteneciente al cargo de este y que por regla debe de ser gratuito.

La O.N.U. define este delito como la utilización ilegal de un cargo público en provecho propio, él termino ilegal significa que existen leyes o reglamentos que rigen las conductas de las personas que desempeñan cargos públicos.<sup>55</sup>

La corrupción esta marcada con los tintes del cohecho ya que el diccionario de sinónimos indica que la palabra cohecho y corrupción es lo mismo, así en los países de Sudamérica, Europa Asia, no manejan la palabra cohecho la palabra que manejan las legislaciones en los países en el mundo es corrupción.

Desde mi punto de vista la corrupción es aquella conducta antijurídica el cual consiste en un intercambio ilegal intereses entre un servidor público y un particular en donde el primero recibe una suma de dinero u otro tipo de contra prestación a cargo de una acción o omisión ilegal en beneficio del particular interesado.

Este término es utilizado en toda la doctrina, en cualquier libro, en cualquier revista, en los periódicos, en la radio, la televisión y en general en cualquier medio de comunicación que posea el hombre, más aún en el Internet, y por si fuera poco en las tesis profesionales, los pasantes en derecho utilizan la palabra corrupción, más no se utiliza la palabra cohecho, ya que la costumbre en el lenguaje mexicano y en el mundo se inclinan por la acepción corrupción, por lo que a manera de propuesta y aprovechando estas notas el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia Federal en su artículo 222 habla de cohecho, propongo se utilice la palabra corrupción ya que en una encuesta obtuve como resultado que de diez personas nueve de ellas conoce el delito a que hace mención el artículo antes aludido con el nombre de corrupción identificándolo de esta manera la sociedad mexicana ya que al fin y al cabo estos dos términos son sinónimos.

Las características de la corrupción son las siguientes:

- a) Es un acto indebido o un beneficio indebido a obtener;
- b) Se caracteriza por la recompensa;
- c) Reemplazó de los fines públicos por el interés privado del autor;
- d) La cultura general no solo lo rechaza sino que la denuncia y la persigue.
- e) La cultura general es permisiva, ante las violaciones de las reglas;

<sup>55</sup> NEWMAN, Elías. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo. s/c. Edit. Cardenas Editores y Distribuidor. México 1995. p. 22.

- f) Los organismos de control no cumplen con su función;
- g) Los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos;
- h) No existen esfuerzos serios por controlar el problema.

## **LA CORRUPCION EN MEXICO Y EN EL MUNDO (SUS CAUSAS, CONSECUENCIAS, LAS POSIBLES SOLUCIONES Y LA OPINION PUBLICA)**

La lucha contra la corrupción no constituye un esfuerzo estéril y mucho menos una utopía ya que se refleja la convicción de la sociedad por respetarse. Así como la justicia es una de las virtudes más importantes de la sociedad, la corrupción resulta ser su más grave vicio. Este problema es considerado a nivel mundial como el más grave porque daña no solo a unos cuantos países sino a todos los países del mundo, de ahí el problema de las economías, los malos gobiernos, la debilitación de las instituciones de impartición de justicia, la impunidad etc.

A medida que el mundo evoluciona y experimenta profundas e irreversibles transformaciones en sus entornos económicos, políticos y sociales, también se reconoce con preocupación que el problema ha rebasado las fronteras de los Estados, este en mayor o menor grado afecta a todos, sin importar posición geográfica o grado de desarrollo, por ello, se ha convertido en un tema de interés global del que no podemos ni debemos sustraernos.

La existencia de una adecuada legislación que ayude a combatir la corrupción, es una de las primordiales búsquedas de estado, aunado eso con su adecuada aplicación por el aparato judicial, si el derecho se entiende como factor de equilibrio y armonía sociales, su expresión objetiva en el marco normativo de la Ley, debe ser congruente y oportuna y para su perfecta adecuación en el ámbito social, los órganos del sistema judicial encargados de su aplicación deben de responder de manera congruente a los lineamientos establecidos por la legislación.

En México, la legislación no se ha venido actualizando conforme se han ido sofisticando las conductas corruptivas, ya que desde la época del juicio de residencia hasta la fecha las legislaciones no han podido erradicar tan grave problema nacional, aun con la llegada de la nueva ley de responsabilidades de los servidores públicos de 1982, y más aún con el proyecto del ex presidente de la República Miguel de la Madrid con la famosa " renovación moral ", la corrupción a abarcado distancias tan grandes que a mi criterio falta voluntad por parte de los gobiernos, sociedad y autoridades para erradicarla.

Con ello no quiero decir que la esencia del proyecto no era bueno, al contrario tenía un objetivo, que era combatir la corrupción, pero se fracaso porque ni los mismos gobernantes de México lo cumplieron ni lo hicieron cumplir al contrario lo evadieron y lo hicieron evadir.

Al respecto, se abarcan ahora nuevas conductas delictivas en el ámbito específico de la ley, como son el lavado de dinero, producto de actividades delictuosas y a complicadas operaciones financieras que implican desviaciones anormales económicas.

En el área administrativa son las propias estructuras y procesos de la burocracia, así como el mal manejo de la discrecionalidad, los que hacen de la administración un campo fértil para la corrupción, se requiere de un alto grado de moral y de disciplina para no convertir la

ventaja estructural en ganancia personal, lo que nos obliga a replantearnos la revalorización de la gestión pública.

Es natural que en situaciones de crisis económicas y social, renazca la demanda insistente por una actualización clara, precisa, congruente y viable de las responsabilidades jurídicas de los servidores públicos, a efecto de que cumplan estricta y efectivamente con sus obligaciones legales, el acatamiento de la Ley es el principio rector de la conducta del servidor público que el pueblo exige. La corrupción es una forma de simulación que socava los más elementales postulados de la convivencia social y del orden legal establecido. En el momento de crisis, la corrupción aviva la hoguera.

Cuantas veces hemos escuchado por parte de algunas autoridades el argumento feliz de que la corrupción es el resultado de una doble vía, del que ofrece la dádiva y del que la recibe, el punto es que el servidor público tiene una obligación legal y moral que imposibilita para dejar de cumplir con sus deberes. El artículo 109 constitucional es claro cuando señala que se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones, Por lo tanto es el servidor público el primero que tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la ley.

En el desempeño de sus funciones oficiales, el servidor público debe contar con los medios económicos y técnicos indispensables que le permitan desarrollar su trabajo o cumplir con sus comisiones con la debida prontitud y eficacia.

El descuido, la negligencia, la indiferencia, la prepotencia y la anarquía generan cadenas de corrupción que obstaculizan el trabajo de los servidores públicos, los derechos humanos es uno de los organismos del estado que enfrenta de muchas maneras el problema social de la corrupción y la impunidad, a mayor eficacia en los mecanismos de protección y tutela de los derechos humanos, menor corrupción de los servidores públicos.

La comisión nacional de los derechos humanos es un organismo de la sociedad que busca precisamente tutelar y proteger las garantías y libertades fundamentales de las personas.

El delito de corrupción involucra a todo tipo de funcionarios, se advierte muchas veces, y a veces se exhiben, propiedades, automóviles, modernismo o que la familia del funcionario a cambiado ostensiblemente su modo y calidad de vida, muy por encima de los sueldos que perciben en la función pública, el exhibicionismo o la ignorancia arrogante los ha vendido, pero todo queda en el anonimato rumbo al sobreseimiento definitivo si existiese alguna denuncia penal, menos se sabe sobre el beneficio de la actividad espuria del funcionario y sin mayor pulsión social se suele indicar por gentes menudas que no pueden señalarse concretamente víctimas, la víctima es la sociedad.

Desde que en la historia existe el poder y quien lo ejerce ha habido corrupción, es que el poder siempre pacta, aunque mal, ya fuese por su ideal o su ilusión de perfección y controla, estimula y mantiene a su lado estructuras y personas corruptas.

Los medios de comunicación, por lo general, martillan con los delitos callejeros o urbanos. Y esos delitos son, por cierto dramáticos, víctimas y victimarios se ven, se conocen luchan y el delito toma su presa.

Además informan día tras día, la relación que guardan los presidentes y ex presidentes con el narcotráfico, pero no sólo estos sino también los secretarios de estado, procuradores, jueces, agentes del ministerio público federales y locales etc.; todas las personas inmiscuidas en el gobierno de algún modo están involucrados y relacionados con el bajo mundo, hacen pensar a la población que lo que nos gobierna es una mafia y no un gobierno digno que represente a su pueblo de manera respetable.

Los mexicanos ocupamos cualquier medio de información para insultar, reírnos, y más aún burlarnos de las personas que nos representan así llámese Internet, la radio, la televisión por medio de las caricaturas en las revistas señalamos a los responsables de la crisis actual en México, miles de mexicanos se ven en la necesidad de renunciar a la nacionalidad mexicana ya que no son valoradas sus capacidades y se ven en la necesidad de cruzar la frontera en busca de trabajo en busca de una mejor vida.

Y después de la revolución, las cosas siguieron para el país por mal camino, los revolucionarios iniciadores del movimiento armado fueron asesinados, derivado a que no se unían a los intereses de los grupos políticos y hasta la fecha se siguen cometiendo crímenes entre políticos a la luz pública aparecen los nombres de los responsables, nombres de gobernadores, ministros de la suprema corte de justicia ex presidentes etc., pero no tenemos un congreso capaz de aplicar las leyes en materia de juicio político a causa de su ineptitud, ignorancia, falta de ética y vergüenza.

De un estudio que se hizo a 52 países del mundo, México ocupa el quinto lugar en corrupción, la O.N.U. según cifras oficiales indica que la nación mexicana ocupa el tercer lugar de corrupción, por lo que me atreveré a decir que los gobiernos a partir de la revolución han fracasado en el combate al delito multicitado, por falta de voluntad e inteligencia, México esta condenado a no salir del bloque de los países en subdesarrollo mientras la población no cambie de actitud, mientras no quitemos las barreras que nos hemos impuesto uno a otro, pero si seguimos igual que hasta ahora, seguiremos diciendo " EL PEOR ENEMIGO DEL MEXICANO ES EL MISMO MEXICANO ".

Este problema de la corrupción lo encontramos en cualquier parte, como lo he subrayado en los tres poderes de la unión, en las instituciones de impartieron de justicia, llámese procuradurías etc. en los mercados, en las comandancias de policía, en el ejercito, en las empresas y lo peor aun en las escuelas y no se diga en las universidades.

Y que decir del mundo, a la luz del día se han descubierto múltiples actos corruptos en lo que fuera la Unión soviética, Rumania, Alemania, Inglaterra, Holanda, Italia España se han visto involucrados sus gobiernos en escándalos de corrupción Ni el Japón con su sentimiento milenario de respeto a sus severas tradiciones permaneció incólume. En América latina se han visto seriamente involucrados presidentes y ex presidentes, Fernando Collor de Melo Carlos Andrés Pérez, y otros más.



De cualquier modo, y a fin de simplificar la exposición del problema me refiero a la casuística que comprende los casos en los cuales el servidor público violó sus deberes funcionales recibiendo en forma directa o indirecta una suma de dinero u otros valores patrimoniales. La corrupción, en un sentido amplio del término, se exterioriza y recubre con una serie de comportamientos que varían según el nivel de la organización, la reglamentación y el funcionamiento administrativo de cada país.

La comunidad internacional se encuentra, en cuanto concierne el avance en materia de convenios de cooperación para reprimir y prevenir la corrupción, en un estado de emergencia.

Para la comunidad internacional la definición de corrupción en el sentido estricto debe de considerarse ante todo el propósito buscado por el corruptor, es decir, la obtención de una suma de dinero o de un valor patrimonial mensurable mediante la desviación o neutralización del funcionamiento de la actividad estatal y de la aplicación de las leyes.

La experiencia judicial comparada demuestra que la corrupción puede operar en todos los niveles del estado, en el ámbito legislativo, por ejemplo, se advierte a través de diversas presiones realizadas sobre miembros del parlamento, del gobierno o de los altos funcionarios de la administración pública, con poder de decisión en relación a la producción de las normas, por ejemplo, leyes, decretos, o reglamentos administrativos.

En lo concerniente a la actividad administrativa se han destacado casos enderezados principalmente a falsear los procedimientos de atribución o concesión de servicios dispuesto por la administración en relación a contratos de obra pública, transportes, etc. La actividad corruptora también opera en el ámbito judicial ejemplo de esto fueron los pagos realizados con el propósito de obtener de parte de los magistrados o funcionarios judiciales una decisión que no habría sido dictada si aquel no se hubiera efectuado.

La comunidad internacional adoptó en la convención de Viena una serie de medidas destinados a combatir y prevenir la desviación y el bloqueo de dinero demandado a las instituciones bancarias y financieras colaboración con las investigaciones penales. A esos fines se dictaron numerosos instrumentos internacionales que introdujeron la obligación para los bancos y financieras de identificar al cliente y a la operación económica efectuada, de expedirse acerca de la relación bancaria existente, la conservación de documentos relativos a la identificación o verificación de la causa económica de ciertas transacciones sospechosas; de notificar o denunciar a la autoridad judicial requerida y de incautar espontáneamente los bienes como sospechosos de origen ilícito.

La experiencia judicial europea demuestra que en los casos de corrupción se internacionalizan con creciente frecuencia. Se trata en muchos casos de sociedades extranjeras que corrompen a funcionarios públicos de otro país, el producto de la corrupción es entonces puesto a disposición de un funcionario corrupto o de un testaferro de este último con la cuenta bancaria abierta en el extranjero.

Pero hasta la fecha existen conferencias internacionales donde participan una serie de países para compartir sus experiencias del modo de combatir el fenómeno, por citar un ejemplo:

México fue cede en el año de 1993 donde recibió a 55 países de todos los continentes, contando con la participación de representantes de organismos públicos y privados, así como académicos, investigadores y profesionales en la materia, todos ellos interesados en el análisis del fenómeno que más afecta a las sociedades contemporáneas por la decadencia moral que implica y su erosión sobre la condición humana.

Entre otros puntos se llegó a la siguiente conclusión:

La cooperación internacional es la clave para avanzar en la lucha contra la corrupción, la cooperación no solo en el trabajo de investigación sino en hacer que esta conducta sea inaceptable para la comunidad internacional, la tenaz corrupción política con la que luchan las naciones ricas, su exhibición, su rechazo que recientemente propicia caídas de líderes gubernamentales y la continúa corrupción que aún a sola a dichos países, da testimonio de que el fenómeno no es una mera enfermedad de los pobres y que la riqueza no es una cura automática.

El desarrollo social y el combate al fenómeno de la corrupción esta íntimamente interconectados, en este sentido el balance público - económico entre el estado y la sociedad es fundamental es decir, cuando existe un estado fuerte y una sociedad vigorosa, vigilante y participativa (contraloría social), se da un equilibrio donde es más difícil que uno abuse del otro, porque ambos son capaces de vigilarse entre sí y así mismos.

En este sentido la revista económica *Impulse* de Berlín publicó en el año de 1995 un atlas mundial de la corrupción clasificando a los países en angelicales, los muerde poco, los sátrapas, los descarados, los saqueadores, y los países irrelevantes. quedando la clasificación integrada con los siguientes países:

a) Los angelicales.- Son aquellos países donde la corrupción es la excepción; Alaska, Canada, Estados Unidos, Portugal, Irlanda, Francia, Reino Unido, Alemania, Holanda, Noruega, Haití, República Sudafricana, Namibia, Ruanda, Burundi, Guinea Ecuatorial, Todo Benin, Burquina Faso, Guinea, Guinea Bisseau, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Eire, Nepal, Bután, Bulgaria, Rumania, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Eslovenia y Croacia.

b) Los muerde poco.- Existen sobornos, no son la regla general y no son de gran cuantía; Chile, Ecuador, Marruecos, Argelia, Libia, Polonia, Ucrania, Kazajstan, Corea del Sur y Bélgica.

c) Los sátrapas.- Los sobornos están extendidos, los montos pueden ser altos; Argentina, Uruguay, Perú, México, Zimbabwe, Angola, Congo Gabón, Camerún Tanzania, Kenia, Etiopia, Jordania, Siria, Turquía, Ghana, Costa de Marfil, España, Italia, Grecia Hungría, Bielorrusia, Malasia.

d) Los descarados.- Lo habitual es el pago de sobornos por sumas elevadas; Colombia, Brasil, Bolivia, Paraguay República Dominicana, Senegal, Rusia, China Birmania, Arabia Saudita, Egipto, Zambia.

e) Los saqueadores.- Imprescindible el soborno para hacer negocios; Zaire, Nigeria, Liberia, Irak, Pakistán, Bangladesh, Tailandia, Indonesia, Filipinas.

f) Países irrelevantes.- Estos países son afectos de hacer negocios; Groenlandia, Israel, Australia, Cuba, Panamá, Costa Rica.

Una vez ya tratado la corrupción en México y en el mundo pasaremos a analizar las causas, consecuencias, las posibles soluciones y la opinión pública.

Dentro de las causas de la corrupción en México tenemos las siguientes:

1) El deseo desmedido de riqueza como causa de las frustraciones, pueden motivar la corrupción, aunado a ello las condiciones morales y mentales, que inducen de cierta manera a una persona de cometer el ilícito en cuestión esta causa es muy difícil de controlar, ya que tiene su origen en una gran variedad de motivaciones que tiene que ver con la formación personal de ser humano.

2) La incorrecta aplicación o el mal diseño de las leyes, es una situación que permite una persona ya motivada por alguna causa tome la decisión de realizar el acto ilícito, ya que se puede decir que juegan un papel importante los procedimientos y normas que se han implementado ya que su incorrecta aplicación da origen además a la desorganización administrativa, la supervisión inoportuna la utilización de prácticas obsoletas, pero, principalmente la negligencia e ineficiencias administrativas, contribuyen a que se genere la corrupción.

3) Los trámites engorrosos para la gestión de asuntos que realizan los ciudadanos y que dan origen a recurrir a personas ajenas a la institución pero que estos tienen contactos en aquellas y que por medio del dinero obtenemos los resultados a nuestro favor, así tenemos la verificación vehicular, la expedición de licencias, etc.

4) La discrecionalidad de las normas, procedimientos o determinación de requisitos ya que pueden interpretarse en beneficios personales.

5) El entorno que rodea al ser humano es un factor indispensable para la realización de dicho delito, entendiéndose por entorno, el medio que rodea a una persona y que en forma directa o indirecta influye en la comisión de un acto delictivo.

6) La impunidad de la que gozan servidores públicos y los particulares, donde reciben apoyo y resguardo de las autoridades por medio del amiguismo, parentesco, las relaciones mutuas que puedan tener o donde puedan participar, dándose el fenómeno de la coalición que hay entre policía judicial, agentes del ministerio público, procuradores, gobernadores de los estados etc. apoyando a jóvenes por medio de su respaldo a la venta de cualquier tipo de drogas, la venta y compra de autos o cosas robadas, homicidios entre otros delitos.

7) La aplicación tardía o poco drástica de las sanciones en donde se induce a la indulgencia ante los actos de corrupción cabe destacar que hasta la fecha el Código Penal Federal no ha contemplado una sanción drástica a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción, por la falta de inteligencia y voluntad en los legisladores y en los abogados que asesoran a estos, por lo que a una sanción poco drástica le corresponde mayor incidencia de criminalidad.

8) La falta de capacidad y la negligencia de los empleados gubernamentales en el desempeño de sus funciones.

9) La falta de una eficaz y oportuna atención a las quejas ciudadanas.

10) Los espacios políticos que se manifiestan en el denominado clientelismo es decir, asignar en funciones públicas solo a miembros, amigos, familiares, miembros del partido político que obtuvieron una secretaria de estado o institución como parte del premio electoral o cuota de poder.

11) El nepotismo en todas sus expresiones que se utiliza muchas veces con la excusa para nombrar en posiciones claves a quienes son nuestros familiares cercanos con la excusa de que son puestos de confianza.

12) Las contrataciones de bienes y servicios públicos ya sean por licitaciones, concursos o solicitudes de precios, están impregnadas de vicios y artimañas para favorecer a amigos, copartidarios y empresas.

13) Los pagos en apoyos a servidores públicos para la aprobación, refrendo, tramitación de compras y pagos de servicios públicos.

14) Un fenómeno legislativo que vale la pena destacar, porque a su amparo se han favorecido múltiples caminos de corrupción, es la excesiva regulación, así la legislación debe de evitar este fenómeno que por experiencias gubernamentales, se han traducido en actitudes corruptas, si bien se ha detectado que la amplitud de la discrecionalidad en el campo de las leyes, fomenta la corrupción, también es verdad que la multiplicidad de disposiciones legales constituye un marco, si vale la expresión de la macro corrupción, pues al amparo de numerosas disposiciones legales, muchas veces emitidas sin concierto y coordinación, y sin pleno conocimiento de gobernantes y gobernados, se propician desviaciones de conducta, particularmente en lo que toca al servicio público.

Cicerón decía, la multiplicidad de leyes es propicia de los Estados corruptos.

15) La crisis moral de la sociedad, la que requiere inmediatas acciones preventivas éticas y culturales a través de la educación en todos los niveles para superar el fatalismo impuesto por la cultura de la corrupción.

Dentro de las consecuencias encontramos las siguientes:

1) Se genera la desconfianza, la falta de credibilidad en la actividad pública y en los hombres que la dirigen y ejecutan.

2) Genera irritación entre los ciudadanos y por lo tanto en su disposición para el pago de contribuciones y en las respuestas solidarias en los llamados de los gobiernos.

3) Estremece y debilita las estructuras de la sociedad.

4) Genera ineficiencia en la administración pública e impide que los recursos destinados a los programas de fomento social y desarrollo económico beneficien íntegramente a la población.

5) El binomio corrupción - impunidad obstaculiza en diversos grados las actividades productivas.

6) Se incrementan los niveles de inseguridad y atenta contra la tranquilidad y dignidad de los individuos y sus familias.

7) Crece la incertidumbre con la corrupción y se origina la pérdida de la credibilidad, empezando por las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia.

8) El ciudadano común pierde la confianza en las autoridades cuando es víctima de algún acto deshonesto por parte de algún servidor público cuya conducta queda sin castigo.

9) A parte de la desconfianza en el gobierno se produce el desperdicio de recursos públicos, el desaliento a la empresa y el capital extranjero y se genera la inestabilidad política.

10) La gente busca la manera de corromperse como medio de obtener recursos económicos en vez de dirigirse por el camino del trabajo y la eficiencia.

Las posibles soluciones a tan grave problema y que son las que propongo consiste en lo siguiente:

1) Involucrar a la ciudadanía en el desarrollo de métodos para combatir el flagelo de la corrupción, por medio de la educación de la población logrando con ello el bien común y haciendo prevalecer el interés público, y esta educación permitirá que el ciudadano se interese en exigir lo que por derecho debe de darle el estado.

2) Hacer partícipes a los medios de comunicación social para que colaboren en la lucha contra la corrupción mediante la promoción del periodismo de investigación y denuncia, los medios de comunicación deben de profundizar su trabajo en esta modalidad en bien de la comunidad.

3) Destacar ejemplos positivos de gestión administrativa, esta obedeciendo a una doble realidad así como se puede negarse la existencia de corrupción en la gestión pública, tampoco puede negarse la existencia de ejemplos de buen manejo de las cosas públicas, y en segundo lugar esta divulgación permitirá recuperar la credibilidad de la ciudadanía por un lado, y facilitaría la acción de los propios funcionarios públicos, quienes podrán así encontrar modelos o arquetipos de gerencia administrativa correcta. Se buscaría que estos ejemplos reconocidos actúen como agentes multiplicadores en el manejo de la administración pública.

4) Lograr por medio de la denuncia a perseguir a los grandes practicantes de la corrupción, esto mediante una campaña contra la corrupción siendo esta creíble, logrando con ello derrumbar

de una vez por todas la cultura de la corrupción y especialmente el sentimiento de impunidad en los más altos servidores públicos.

5) Fortalecer la capacidad de investigación contra el crimen de la corrupción.

6) Robustecer los organismos de control, mediante la instauración de instrumentos idóneos, que permitan el control ciudadano sobre el ejercicio de la función pública.

7) Lograr fortalecer las comisiones de ética en los organismos de elección popular.

8) Establecer incentivos para quienes produzcan buenos resultados en la función pública.

9) Lograr la profesionalización de los servidores públicos, mediante la exigencia de la preparación, la formación de servidores públicos se logra mediante la reforma de los planes educativos, a partir de una moral austera y fundada en los principios de servicio y vocación.

10) Simplificar los procedimientos y el exceso reglamentismo, problema que ha caracterizado al país, ya que para todo movimiento se requiere de cumplir con lo establecido en los reglamentos y leyes siendo engorrosos y originan que la ciudadanía mediante la corrupción evada dichos trámites, este problema lo encontramos hasta en los juzgados en cualquier materia, juzgados cívicos, agencias investigadoras, y no se diga en la expedición de licencias de obras públicas, establecimiento de un negocio en la vía pública etc.

11) Incrementar los sistemas de información y transparencia.

12) Terminar con la pérdida de recursos financieros para las campañas políticas.

13) Fomentar la cooperación para lograr la transparencia en las transacciones internacionales.

14) Eliminar la percepción de impunidad a través de la exposición y divulgación de casos comprobados de corrupción de servidores públicos.

15) Perfeccionar los sistemas con los que cuenta México para sancionar en forma drástica a los corruptos, y promover la cooperación judicial internacional en el intercambio de experiencias en la lucha contra la corrupción.

16) Terminar con los liderazgos gubernamentales. Esto a largo plazo.

17) Las agencias investigadoras que se encargan de la persecución de delitos cometidos por los servidores públicos deben de combatir la corrupción mediante el uso de la tecnología avanzada, con la colocación de cámaras y micrófonos inalámbricos que se encarguen de vigilar el actuar de dichos servidores desde el más alto nivel hasta el más bajo.

18) Modificar en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal el artículo 222 en su título décimo capítulo X el nombre de cohecho por el de CORRUPCIÓN.

Estas son las posibles soluciones que pienso podrían ayudar a la sociedad a tan magno problema, sus variadas facetas y ámbitos hacen que por medio de dicho delito se cometan otros de tan gran magnitud que han llegado a penetrar en la vida política, económica, y social del país hablo de los delitos de lavado de dinero, fraudes escandalosos, homicidios, secuestros, delincuencia organizada y me atreveré a decir que la corrupción es el origen de todo crimen.

Es importante para esta investigación la participación de la gente acerca de lo que opina de la corrupción en los servidores públicos, para ello realice una encuesta en las afueras de la delegación regional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en Gustavo A, Madero ubicada en 5 de febrero y Vicente Villada en la colonia la Villa Gustavo A. Madero.

Realice la encuesta en dicho lugar ya que es reconocida esta demarcación por el alto índice de criminalidad y corrupción.

Todo análisis de la corrupción despierta importantes interrogantes acerca de las actitudes y percepciones populares, por lo tanto resulta crucial preguntarse que sienten en realidad los mexicanos respecto a la corrupción.

La encuesta abarcó a 200 personas entrevistadas a partir de los meses de junio a septiembre se entrevistó a todo tipo de gente desde la más humilde hasta la gente de solvencia económica.

Los datos confirman claramente que la población percibe una corrupción difundida y que en general, la espera, por lo que más del 88 % de los entrevistados consideraban que normalmente era necesario pagar un soborno para resolver un asunto con el gobierno. El 12 % restante dijo que los sobornos solo eran necesarios ocasionalmente.

El 75 % sentía que los informes sobre la corrupción en México se mostraban adecuadamente el grado de la práctica, y sólo el 25 % restante consideró que los informes eran exagerados.

El 80 % de los entrevistados consideró que la corrupción era uno de los problemas más urgentes que tenían que resolver las autoridades.

El 40 % consideró a la corrupción como causa principal de la crisis económica.

El 70 % de los encuestados considero que las medidas tomadas por el gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León hasta la fecha habían fracasado en el combate a la corrupción.

El 90 %, considero que el enjuiciamiento de los servidores públicos era inadecuado.

El 80 % manifestó que el gobierno no ha investigado adecuadamente la corrupción en sus servidores públicos, manifestando que se necesitan medidas drásticas para combatir el problema.

Esta información nos muestra claramente que la población ya no es ignorante ante los problemas que se puedan presentar en la actualidad, de una o de otra manera es necesario la participación de la gente de las comunidades, de las colonias y en general de la sociedad para el combate a este delito que origina la destrucción de familias, pueblos y países enteros.

### **LA FALTA DE EFECTIVIDAD DE LAS SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS PARA COMBATIR LA CORRUPCION.**

Los abusos de cualquier servidor público cuando están desempeñando algún empleo cargo o comisión dentro de las instituciones del Estado, son tan graves que dan como resultado la debilitación de estas mismas aunado a ello se pierde la credibilidad y genera inestabilidad política, económica y social.

Como anteriormente se había anotado, este daño del cual se hace tanta mención se comete con ánimo de lucro, por lo que ya analizado, las causas y consecuencias de este problema, se procede inmediatamente a deducir que las autoridades competentes para resolver este acto ilícito no han encontrado la solución que ponga fin a la corrupción en los servidores públicos, todo ello por la falta de voluntad, inteligencia y capacidad desde nuestros legisladores, presidente, gobernadores, procuradores y en general de todas y cada una de las personas que asumen y tienen de una manera u otra facultades dadas por nuestra constitución para la persecución y represión de los delitos.

Ante quien vende sus funciones al mejor postor, no hay quien pueda tener confianza de obtener justicia cuando se encuentre en conflicto frente a un adversario poderoso y desprovistos de escrúpulos, por esta razón los delitos de los servidores públicos cometidos con fines de lucro han sido figuras delictivas designadas con nombres expresos y objeto de enérgica represión a nivel nacional e internacional.

La doctrina señala la complejidad de la estructura y textura del delito de cohecho (corrupción) debido a su abstracta redacción.

De la misma manera las sanciones que se presentan para el caso de los servidores públicos que incurran en alguna de las faltas que señala el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades De Los Servidores Públicos hablo de las sanciones como son la inhabilitación y la suspensión, son tan poco drásticas que aún no logran erradicar este fenómeno, el presidente de la República en su cuarto informe de gobierno hablo de los servidores públicos que habían sido condenados al hallarse culpables de faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones habló de un número cercano a los 10,000 servidores públicos sancionados.

En una forma irónica y a la vez un tanto torpe dijo que los tres poderes le habían fallado a la sociedad en el combate a la delincuencia.



Se sabe que el Código penal cuenta con muchos errores en su redacción, son abstractos y por lo regular oscuros sus artículos y lo que de mi parte constituye un error es la falta de sanciones más drásticas a todos los delitos que contempla dicho ordenamiento, como prueba de ello lo constituye las tesis profesionales que presentan en materia penal por parte de los alumnos que sustentan un examen profesional, proponiendo, creando, criticando y por que no hay quienes piden la pena de muerte para los reincidentes.

Hoy, cerca del siglo veintiuno y haciendo una meditación puedo asegurar que Cesar Becaria, Rouseou, Montesquieu y otros que sostenian tesis acerca de que las sanciones deben de ayudar a la rehabilitación de los reos se han equivocado, ya que estos autores sus teorías han sido defendidas por los profesores de la U.N.A.M. y otras escuelas, pero a quedado demostrado que los sistemas penitenciarios y en sí el Derecho represor de cualquier tipo de conducta llámese falta administrativa, ilícito penal no van acordes a las necesidades que hoy en día se presentan en el país, las teorías de aquellos autores eran acordes a las necesidades que se presentaban en sus países en sus respectivos momentos históricos en que ocurrían los fenómenos.

El derecho debe de ir evolucionando, de acuerdo con las necesidades que se presentan, no debe de ser conservador, debe de ir hacia adelante, analizando cada una de las propuestas sin tener miedo a aplicarlas, debe hacerse a un lado todo tipo de demagogias, intereses y todo tipo de obstáculos que obstruyan el avance legislativo, más aún para poder contar con la certeza de que se va en buen camino no deben de legislar los líderes de tianguis, de panaderos, de obreros, gente que no tiene la preparación suficiente para llevar al país hacia adelante, por lo que para cualquier tipo de reforma que pueda trascender en la vida del país por citar un ejemplo la aplicación de la pena de muerte debe de hacerse participar a juristas, antropólogos, pedagogos, sociólogos y en sí a todas y cada una de las personas con estudios científicos que puedan aportar ideas para tomar una decisión si se aplica o no dicha sanción.

De la misma manera las sanciones penales administrativas, políticas y civiles que se puedan aplicar a todo tipo de servidor público deben de ser estudiadas por personas con la capacidad intelectual, para poder lograr con ello una suficiente adecuación, persecución y represión de faltas y delitos que puedan cometer aquellos servidores que ocupan dichos puestos para beneficio económico propio y el de su familia.

La falta de efectividad de las sanciones a que se hace merecedor un servidor público ha sido tan demostrada que México ocupa el tercer lugar a nivel mundial en impunidad y somos el quinto lugar en corrupción de sus servidores públicos, por lo que nadie tendría la suficiente autoridad moral para decir que el país cuenta con las leyes y medios suficientes para abatir la corrupción.

### **NECESIDAD DE ADICIONAR UNA NUEVA SANCION PENAL A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE INCURRAN EN ACTOS DE CORRUPCION.**

Al tomar en consideración el aspecto histórico recorrido desde el juicio de residencia hasta la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 he llegado a la siguiente consideración:

No existe sanción hasta la fecha que pueda abatir en gran magnitud la corrupción que se vive en las instituciones del gobierno, y menos aún, en las instituciones de impartición de justicia, aunado a ello, no existe sanción suficiente para poder lograr la atemorización de los servidores públicos que desempeñan un puesto en la administración pública obteniendo con ello un lucro o beneficio económico, por lo que la solución a este problema sería privar de una manera definitiva del ejercicio profesional revocando la cédula profesional obtenida mediante mandato judicial ya que dicho servidor público no es digno de ejercer su profesión.

La corrupción durante la época prehispánica, entre los aztecas se castigaron diversos delitos cometidos por los funcionarios, dentro de ellos, el dejarse un juez corromper con dones, se sancionaban a dichos funcionarios con la pena de muerte.

En la ley décima de Nezahualcoyotl, se mandaba que los jueces a quienes se averiguase haber cometidos cohechos muriesen degollados, si el cohecho fuese de identidad y si fuese de poca monta quedasen despojados de su empleo, y los trasquilasen en público mercado.

En Roma se denominó a este ilícito crimen *repetundarum*, la ley de las doce tablas lo consideró como un delito capital posteriormente se fue atenuando la pena.

En tiempos de Valentiniano, se le volvió a dar a la sanción el rigor que antiguamente se usaba, no obstante, con Justiniano se redujo el castigo de la corrupción del juez a medidas más moderadas, como la pérdida de honores y las sanciones pecuniarias, el mismo Justiniano modificó las penas del ilícito en la novela 124, capítulo II donde distingue entre juez civil y juez criminal, agregándole al segundo las penas de destierro y de confiscación de bienes y contra el primero la pena triple, que no debía pagársele al corrupto sino al fisco.

Cicerón decía: " en toda procuración de un negocio o cargo público, es capital que se evite la mínima sospecha de avaricia; pero ahora este mal ha invadido la República hasta hace ciento diez años, cuando Lucio Pisón dio la ley sobre cohecho, no había habido ninguna otra, pero después ¡ cuantas leyes, y más severas algunas de las más recientes, cuantos reos, cuantos condenados! "

La corrupción es un delito que es muy difícil su comprobación, se comprueba mediante la participación de testigos pero tiene que operar antes la denuncia, la procuraduría capitalina a implementado sistemas para detectar la corrupción en sus servidores y es mediante trampas.

Es decir colocan un billete de determinada denominación en el escritorio de un servidor público, lo tradicional de bajo de una máquina de escribir, luego proceden a decirle a dicho servidor " usted acaba de recibir dinero ", el servidor en un gesto un tanto de sorpresa niega lo que le están acusando, valiéndose de otras personas que fungen como testigos proceden a consignar a dicho servidor.

Este sistema o método para consignar a un servidor público es carente de ética y vergüenza profesional ya que de un modo u otro debilitan a un servidor moralmente que esta desempeñando su empleo con honorabilidad y honestidad.

El problema se presenta cuando la justicia no es capaz de aplicar castigos ejemplares, y ella se convierte en sinónimo de enriquecimiento desmedido por parte de servidores públicos, ostensible y conocido y sin embargo impune.

La corrupción se caracteriza por el uso del cargo público, para obtener ventajas privadas, es influida por intereses privados que buscan obtener favores ilícitos, lo más grave frente a la corrupción es que se hace necesario pagar un derecho simplemente para obtener lo que corresponde en la Ley.

El problema multicitado en el que se ven involucrados muchos funcionarios, figuras del poder político, religiosos etc., sus nombres se mencionan, están inscritos en los pliegos de la conciencia pública, son conocidos pero por más que se habla de ellos y haya mención unívoca, concreta, ni siquiera parece que estuvieran sujetos a investigación, y si lo están es sólo por algún tiempo.

No existe una ley drástica o son de una livianidad y laxitud enervante para responsabilizarlos penalmente, eso se sabe de ante mano y también lo saben los corruptos, se trata de la dificultad en sede judicial de comprobar delitos, aunque estos se conocen y se sufren. Resulta demagógico y sospechable pedir al pueblo, con actitud distante y untuosa sonrisa, que presente pruebas, pruebas que en el mejor de los casos, terminan siendo irrelevantes para la justicia.

Hay servidores públicos que protegidos por el embozo de su apariencia, viven con solvencia económica con el delito cotidiano. El hombre común siente que están amparados por la función y el abuso de poder que ésta otorga, por sus partidos políticos y por ciertos legisladores y jueces temerosos, impotentes o cómplices.

Por otro lado es importante señalar que el cambio de nombre de cohecho por el de corrupción es necesario porque la población conoce dicho delito como esta última acepción y no por el nombre de cohecho, es importante dar paso a esta modificación para que la población logre la identificación de este delito y sepa que se encuentra legislado en el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal y pueda denunciarlo como una medida de posible solución a este problema.

Recordemos que una de las propuestas de solución a este delito era la participación de la sociedad, como modo de abatirlo.

El diccionario de sinónimos nos señala que son semejantes las acepciones cohecho y corrupción, por otro lado los juristas como el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela señalan en su diccionario de derecho que la palabra corrupción alude al soborno que pueda recibir una autoridad para dejar de hacer o haga alguna actividad en relación a su cargo.

De esta manera el artículo 222 del Código Sustantivo debe de permanecer íntegro salvo con algunos cambios que darían lugar a permitir dar entrada a la propuesta y quedaría de la siguiente manera:

## CAPITULO X

### CORRUPCION

Artículo 222. - Comete el delito de corrupción:

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

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

Al que comete el delito de corrupción se le impondrán las siguientes sanciones:

Para el caso de la fracción I de este artículo la sanción consistirá en la revocación de la cédula profesional y consigo la privación del ejercicio profesional de la ciencia o técnica en la que posea sus conocimientos el servidor público.

Para sancionar a un servidor público pasante de cualquier ciencia o técnica, se impondrá multa de trescientas a quinientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación definitiva para desempeñar un empleo cargo o comisión públicos, esta misma sanción se impondrá a los servidores públicos y particulares que no cuenten con estudios profesionales.

Para el caso de las personas que cuenten con estudios profesionales y que su conducta encuadre en la fracción II de este artículo la sanción consistirá en la privación del ejercicio profesional de manera definitiva mediante la revocación de la cédula profesional, y multa de quinientas veces al salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal y prohibición a ocupar un empleo, cargo o comisión como servidor público de manera definitiva.

En ningún caso se devolverán a los responsables del delito de corrupción en dinero o dádivas entregadas las mismas se aplicarán en beneficio del estado.

Para la aplicación de la sanción propuesta se tendría que manejar el mismo procedimiento que marcan el Código de Procedimiento Penales del Distrito Federal, atribuyendo la facultad de aplicar esta sanción drástica a los jueces penales para no evadir lo establecido en el artículo 5 constitucional.

### **LA PROTESTA A LA UNIVERSIDAD COMO BASE MORAL DE LA SANCION PENAL PROPUESTA.**

Diariamente en las escuelas de estudios superiores se titulan los estudiantes de cualquier carrera llámese Arquitectura, Medicina, Ingeniería, Derecho y en general de todas las profesiones que se imparten a nivel nacional, pero para el caso de la presente tesis profesional hablaré de la

carrera de derecho en particular que se imparte en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón de la cual, por año se están titulando cerca de los 1800 alumnos en dicha carrera.

¿ Pero cuantos de estos alumnos serán dignos para poseer el título de licenciado en derecho?.

Es difícil contestar a dicha pregunta ya que por lo regular todos los alumnos de la carrera de Licenciado en Derecho poseen los conocimientos necesarios para desempeñar su profesión, pero cuando salen del examen profesional y cuando están trabajando en cualquier institución del Estado, los licenciados, los que poseen un título profesional se olvidan de esa protesta que se hace en presencia de nuestros maestros y de sus familias.

La protesta a nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la ENEP. ARAGON, cuenta con una fuerza moral indescriptible.

El artículo 24 del reglamento de exámenes señala que los jurados para exámenes profesionales y para obtener el grado de maestría se integrarán con tres sinodales. Si el consejo técnico así lo decide, este mismo podrá aumentarse hasta cinco en la facultad o escuela correspondiente.....

Pero la protesta no debe de ser evadido por ningún egresado de cualquier escuela o facultad, por el simple hecho de que este no haya sido regulado en el reglamento antes citado. En la propuesta dada en el punto anterior propongo además que las autoridades de la U.N.A.M. y en general de todas las escuelas de estudios superiores, junto con las autoridades administrativas que en este caso sería La Dirección General De Profesiones y las autoridades del poder legislativo, Judicial le den fuerza jurídica a esta protesta como base moral de la sanción propuesta.

Procederé a hacer un análisis del juramento multicitado que es tomado a los alumnos cuando son acreedores a un título profesional en la carrera de licenciado en derecho en el Campus Aragón una vez aprobados en el examen profesional, y dice lo siguiente:

" El jurado aquí reunido para calificar sus conocimientos jurídicos lo ha considerado digno de recibir el título de Licenciado en Derecho que lo habilitará para desempeñar la importante función social de consejero y director de quienes no poseen la ciencia del derecho.

La función social de la que se habla va encaminada a las actividades que se hacen y que tiene relación con la sociedad, en este caso sería la sociedad mexicana y porque no hasta mundial. Cualquier actividad que se realice está regulada por un Código un reglamento que nos permite realizar nuestras actividades para vivir en armonía con nuestros semejantes. Al ser consejero de las personas que no poseen la ciencia del derecho, es una actividad de un alto grado de responsabilidad moral, al aplicarse las normas cuando cambian en la medida en la que pasa el tiempo y nuevos requerimientos se van haciendo presente ante el espíritu de la sociedad.

Los requerimientos de la justicia social constituyen las notas más importantes para la profesión, sin las cuales el sentido docente de las mismas se vería frustrado, la sociedad necesita

volver a creer en sus licenciados en derecho ya que esta profesión se ha ido deteriorando con el paso de los años. Porque " esta ciencia es la que está relacionada con las demás, y es considerada como un arte ".

" En el ejercicio de la profesión de tan alta responsabilidad, tenga presente, ante todo que no debe de emplear sus conocimientos, sino en servicio de las causas justas "

Como anteriormente lo señalé los conocimientos de la ciencia del derecho y al aplicarlos deben de ser sobre las causas justas, no abusando de los mismos para obtener un beneficio propio con la necesidad de los demás. Una causa justa seria luchar por los derechos que le corresponden a la sociedad, de una comunidad así también de un particular y en general a todo aquel que se sienta agredido en sus derechos por los actos de particulares o de las mismas autoridades.

" No olvide que quien pone en sus manos su fortuna, su honra y tal vez su vida, confía no solo en su saber, sin también y acaso más, en su lealtad y honradez, estimando que sería incapaz de anteponer a su interés legítimo el personal o sus pasiones ".

La gente siempre que tiene un problema jurídico acude a los abogados a los licenciados en derecho, y porque no, también acude a las autoridades para que sean asesorados en sus problemas, la gente siempre lleva en sus ojos y en su pensamiento al licenciado que los esta ayudando en su caso más aun cuando se trata de la vida, la libertad estos dos valores invaluable y cuando se trata de defender la dignidad la honra y patrimonio de las personas, de esta manera los abogados cuando empiezan a aplicar sus conocimientos lo deben de hacer siempre con la lealtad y honradez por que ante todo independientemente del beneficio económico que pueda tener el profesionista en la aplicación de sus conocimientos debe de existir en él la ética y la vergüenza profesional, olvidándose de todo interés personal que pueda existir en él sus pasiones y todo lo que esta relacionado con el lucro debe de pasar a segundo término resurgiendo en él los valores humanos.

" Recuerde los principales deberes que le impondrá el titulo que recibirá en breve, solamente le falta prometer su debido cumplimiento.

**¿ PROTESTA SOLEMNEMENTE Y BAJO SU PALABRA DE HONOR QUE AL EJERCER LA PROFESION DE LICENCIADO EN DERECHO TOMARA COMO NORMA SUPREMA DE CONDUCTA LA JUSTICIA Y LA MORAL?**

Dos conceptos importantes como son la justicia y la moral están en decadencia entre nosotros y es menester sacarlos del caos en el que se encuentran ya que la sociedad mexicana empieza a no creer en sus licenciados en derecho, en sus leyes, en sus autoridades encargadas de impartir justicia en sus principios, recurren ahora a realizarse justicia por su propia mano violando con ello lo consagrado en el artículo 17 constitucional que prohíbe a los mexicanos todo acto de justicia violenta para exigir un derecho.

La norma suprema de la justicia y la moral, debe de estar por encima de cualquier interés particular, son dos conceptos que aún no quedan claros más que, en la forma en la que se nos fue

enseñado en las aulas, se pone de por medio la palabra, obligando al recién aprobado, que esta en empeño su honorabilidad, junto con la justicia y la moral.

“Si lo hicieras así que la República y la Universidad os lo premien y si no que os lo demanden.”

Como comentario a este último párrafo de la protesta tomada a un alumno que ha obtenido el grado académico es importante señalar que esa demanda a la que se refiere la protesta es de carácter moral sin ninguna fuerza legal para someter a un profesionista a un buen comportamiento digno para merecer y seguir desempeñando su profesión.

## **EL EJERCICIO PROFESIONAL Y SU REGULACION EN LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA Y SU LEY REGLAMENTARIA**

Las entidades federativas pueden legislar en lo que atañe al ejercicio profesional en cada estado. Por tanto pueden haber tantas leyes de profesiones como estados de la república, el licenciado en derecho que pretenda ejercer su profesión en una entidad federativa, deberá consultar la ley de profesiones local, esto independientemente de que, si va ejercer la profesión, también, en materia federal en esa entidad federativa deberá consultar la ley de profesiones para el distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal.

El artículo 121 constitucional, en relación al ejercicio profesional, tiene aplicación la regla general contenida en el primer párrafo del artículo citado y la regla especial prevista en la fracción V del mismo ordenamiento.

El 121 constitucional indica lo siguiente:

" En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso de la unión, por medio de las leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos sujetándose a las bases siguientes: "

Comentario. En materia profesional, existen registros de autorizaciones para ejercer la profesión, el registro merece entera fe y crédito, en entidades federativas diferentes a donde se otorgó y registro la autorización para ejercer la profesión de abogado.

Textualmente la fracción V señala lo siguiente:

" Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado con sujeción a las leyes serán respetados en los otros ".

Esta fracción se refiere a los efectos de un título profesional expedido por las autoridades de un estado respecto de otras entidades Federativas.

El ejercicio profesional es una especie de libertad dentro de la libertad de trabajo, de esta manera el artículo 5 constitucional señala en sus dos primeros párrafos lo siguiente:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo ".

Los dos primeros párrafos transcritos del artículo 5 constitucional nos encontramos la referencia concreta del ejercicio profesional. La primera limitación a la libertad de trabajo consiste en que podrá impedirse la misma a una persona, cuando la actividad que desarrolle sea ilícita, Ignacio Burgoa, se remite a lo dispuesto por el artículo 1830 del código civil para el distrito federal según el cual es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres. Un trabajo u ocupación son ilícitos cuando contraviene una disposición jurídica que así lo establece lo cual es apreciado por una autoridad para declararlo y eventualmente, sancionar la conducta transgresora de la norma concreta.

La libertad que examinamos, puede limitarse por determinación judicial, en lo que toca a la materia penal, debe de recordarse que el inciso 12 del artículo 24 del código penal federal permite en forma genérica utilizar como sanción la suspensión o privación de derechos, y dentro de ellos el de ejercer una profesión o actividad siendo muy característico lo señalado en ese sentido para delitos imprudenciales, en el artículo 60 del propio ordenamiento.

También las leyes civiles, mercantiles o laborales proporcionan ejemplos sobre resoluciones que permiten la limitación del ejercicio de una ocupación, por edad, capacitación u otras circunstancias.

Las resoluciones gubernativas, cuando la autoridad administrativa aplique una ley que así lo disponga. Cuando una resolución de esta naturaleza solo puede fundamentarse en una ley en sentido material y formal y no en un reglamento, a menos que este se haya expedido regulando precisamente lo dispuesto en una ley del Congreso, a la cual reglamenta.

La sociedad también es protegida para evitar graves perjuicios generales, requiriéndose de una capacitación profesional debidamente acreditada y reconocida. En estos casos, se exige la obtención de un título, su debido registro, y la expedición de una cédula de ejercicio que constituye una verdadera limitación ala libertad ocupacional, y que puede motivar responsabilidades penales para el caso de que se complemente el requisito.

La libertad a ejercer una profesión es una de las garantías que contribuyen a la felicidad del hombre, este realizará la actividad que más vaya de acuerdo con sus ideales o como señala Burgoa " de acuerdo a la idiosincrasia, de cada una de las personas ".



El artículo 5 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos tiene su ley reglamentaria en materia de profesiones esta fue expedida el 1 de octubre de 1945 por el Congreso De La Unión fungiendo en aquel entonces como legislatura de esta entidad federativa, la ley reglamentaria de los artículos 4 y 5 constitucionales que se publicó en el diario oficial de la federación el 26 de mayo de 1945, además de obedecer al imperativo constitucional consignado en el artículo 4 de la ley suprema, la expedición respondió al designio de colmar la necesidad social en el ambiente profesional para dignificar el ejercicio de la profesión tratando de eliminar el charlatanismo que ha caracterizado a México como una verdadera plaga hasta la actualidad, con la existencia de usurpadores quienes sin poseer los conocimientos científicos y técnicos dados por una institución docente reconocida y autorizada, se han encargado de desprestigiar las actividades profesionales en sus diferentes ramas ( esto se aprecia notoriamente en las instituciones de impartición de justicia ).

Esta ley en su primer capítulo habla de las disposiciones generales, el capítulo II habla de las condiciones que deben de llenarse para obtener un título profesional, el capítulo III habla de las instituciones autorizadas que deben expedir los títulos profesionales este a su vez se divide en tres secciones la primera habla de los títulos expedidos en el Distrito Federal, la sección II habla de los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado con sujeción a sus leyes y la sección tres habla del registro de títulos expedidos en el extranjero, el capítulo IV habla de la Dirección General de Profesiones, el capítulo V regula lo relativo al ejercicio profesional, el capítulo VI habla de los colegios de profesionistas, el capítulo VII habla del servicio social de estudiantes y profesiones, y por último el capítulo VIII nos menciona los delitos e infracciones y de las sanciones por el incumplimiento a esta ley y esta integrada de veintidos artículos transitorios.

Para efectos de la propuesta dada para resolver en parte y sancionar con un castigo ejemplar a los servidores públicos que incurran en los actos de corrupción solo analizaré los artículos que en un momento dado van a dar fuerza a la propuesta ya indicada.

Así tenemos que el artículo 23 en su fracción VI indica lo siguiente:

" Publicar en los periódicos de mayor circulación todas las resoluciones de registro y denegatorias de registro de títulos; "

Propongo de esta manera que esta fracción señale lo siguiente:

" Publicar en los periódicos de mayor circulación todas las resoluciones, denegatorias de registro de títulos y además todos los nombres de las personas que fueron sancionadas con la cancelación del título y cédula profesional de manera definitiva por resolución judicial. "

Considero que es importante esta adición para que la población en general por medio de los periódicos de mayor circulación y en un momento determinado por cualquier medio de comunicación, se entere de las personas que fueron sancionadas mediante la cancelación del grado académico obtenido, por haber incurrido en la conducta tipificada en el artículo 222 del Código Penal Federal es decir en el delito de corrupción ( esto obedeciendo a la propuesta dada anteriormente ), además obedece a que la población en general debe de conocer a las personas

que faltaron a su protesta es decir fueron en contra de la norma suprema de justicia, y moral ya que con su conducta ofenden a los intereses de la sociedad por su falta de ética profesional y su insolvencia de sensibilidad humana.

la fracción VII indica lo siguiente:

" Cancelar el registro de los títulos de los profesionistas condenados judicialmente a inhabilitación en el ejercicio y publicar profusamente dicha cancelación; "

Propongo que sea modificada de la siguiente manera:

" Cancelar de manera definitiva los títulos de los profesionistas condenados judicialmente y dar a conocer a la escuela o facultad donde haya concluido los estudios académicos y que haya expedido el título profesional en base a sus reglamentos la sentencia ejecutoria.

Al mismo tiempo de cancelar se debe de notificar a la escuela o facultad donde sea egresado el sancionado para efecto de proceder a anular en un momento determinado todos sus estudios profesionales y en si se logre con ello por medio de la protesta no solo adquirir con una simple obligación, sino lograr conscientizar a los egresados profesionistas la gran responsabilidad que han adquirido, y que sientan que están en deuda con el país y sus instituciones y con su escuela en especial a quienes les deben respeto.

Por hacer mención a esto la protesta a la Universidad Nacional Autónoma de México no se encuentra regulada en su reglamento de exámenes en especial en el capítulo IV de la ley citada, es decir toda la solemnidad que se vive en un examen profesional o de cualquier obtención de grado académico es mero simbolismo, por lo que es urgente una modificación al reglamento de exámenes y con ello imponer las normas necesarias que ayuden a regular todas estas lagunas, pero en sí, estaría de acuerdo que este reglamento esté acorde a manera de tener controlados a los egresados por el mal uso de los grados académicos ya que con sus conductas ilícitas deterioran la imagen de la Universidad.

### **EL CASO DE LOS PASANTES EN DERECHO Y DE LAS PERSONAS QUE TRABAJAN PARA EL ESTADO Y QUE NO CUENTAN CON ESTUDIOS PROFESIONALES.**

Se entiende por pasante de derecho el estudiante de una facultad que asiste o acompaña al maestro para acabar de instruirse.

Todos los estudiantes de la Licenciatura en derecho se encuentran en una etapa transitoria en la que se transporta de su calidad de estudiante a un nuevo carácter que será el de profesionista.

La ley reglamentaria del artículo 5 constitucional define al pasante como " el estudiante que ha concluido el primer año de la carrera en las de dos años; el segundo en las de tres años y cuatro años; y el tercero en las de mayor duración. "

De mi parte defino como pasante a aquellos estudiantes de cualquier carrera que han concluido de manera satisfactoria las materias de su respectivo plan de estudios y se encuentra en proceso de titulación y deja de tener tal denominación hasta obtener el grado académico.

En los tribunales los pasantes que van en busca de enseñanza, no asisten con puntualidad y constancia, no hay quienes les expliquen los trámites dictados, pues los secretarios de acuerdos y jueces no tienen tiempo que perder por su excesivo trabajo su practica sin dirección resulta perjudicial, y lo que es más grave adquieren disposición a vicios y malas artes, por las que corrompiendo la pureza de las intenciones y aspiraciones juveniles, los hacen creer que la abogacía no es más que el arte de convertir lo blanco en lo negro y lo cuadrado en redondo y que la habilidad profesional estriba en embrollar la escuela de los juicios por entorpecer la acción de la justicia y que la honradez del abogado es meramente convencional.

En los bufetes poca atención se les pone a los pasantes estos se presentan muy rara la vez se limitan a copiar acuerdos y a pasar el reto de la amable confianza de las mecanógrafas lo más divertido posible.

El hecho de que un pasante no tenga los conocimientos suficientes para llevar a cabo sus practicas no justifica que se dedique a la corrupción, no justifica menos aun que se encarguen de resolver los problemas sobornando a jueces, secretarios de acuerdo etc., ya que daría como resultado la deteriorización de la ética profesional enseñada dentro de los muros Universitarios.

Por lo que es necesario controlar todo acto ilícito y que realicen que la corrupción siga creciendo, es necesario por lo tanto sancionarles y tomarles en consideración en el código penal para efectos de que cuando acudan a una institución no lleven la idea de arreglarlo todo con dinero.

Las autoridades tienen la obligación de hacerse respetar como los pasantes también.

Propongo que todo aquel pasante en derecho que sea descubierto infraganti cometiendo el delito de corrupción, consignado, y encontrado culpable sea inmediatamente condenado a ser inhabilitado para desempeñar un empleo cargo o comisión como servidor público pues es un riesgo para la sociedad tenerlo como servidor público y que atente contra la misma sociedad con su conducta falta de ética y que no es digno de trabajar a favor de la sociedad por su actitud perversa, que va en contra de los intereses y prestigio de la Universidad de la que proviene. Además de la sanción económica que corresponda.

También quienes le dan movimiento a las instituciones de un estado son las personas que no cuentan con estudios superiores pero que en un momento son importantes en las actividades estatales, así hablo desde el más humilde barrendero, la secretaria, el vigilante, el policía, el agente de tránsito etc., de todos aquellos que en si y en general no cuentan con estudios profesionales deben de ser sancionados con la inhabilitación definitiva para desempeñar un empleo, cargo o comisión con su respectiva sanción económica

## **LAS VENTAJAS DE LA SANCION PROPUESTA.**

En toda propuesta se deben de analizar también las ventajas que se pueden obtener aplicando una sanción drástica como medio de obtener un control de la corrupción que se vive en el país que ha generado impunidad, y la falta de credibilidad por parte de la sociedad.

Las ventajas serían las siguientes:

A) Se lograría poner en jaque a la corrupción de los servidores públicos que participan en las actividades del estado;

B) Se obtendría un freno para aquellos que encontraron en la corrupción el modus vivendi;

C) El estado tendría menos pérdidas económicas evitando el despilfarro de dinero ya que hoy en día ya no es creíble que en las arcas del estado no haya dinero para sufragar los gastos públicos;

D) Se tendría el control de todos los servidores públicos desde el presidente de la República hasta el barrendero, ya que los dos sirven con sus actos a la sociedad en que vivimos;

E) Todos los servidores públicos estarían controlados y meditarían antes de corromperse, ya que la sanción de privarlos del ejercicio profesional es una medida drástica pero eficiente;

F) La población empezaría a creer en sus instituciones de impartición de justicia;

G) Esta misma empezaría a trabajar junto con el gobierno para abatir la inseguridad pública que se vive además se lograría que la sociedad comenzara a participar en los programas de seguridad;

H) Los estudiantes estarían vigilados desde que comienzan sus prácticas como pasantes en la forma en la que se dirigen hacia la gente que acude ante ellos en busca de asesoría cuando tengan algún problema jurídico;

I) Por lo que toca a los servidores públicos con cédula profesional estarían apercibidos que se deben de dirigir con honradez, legalidad, lealtad imparcialidad y eficiencia, que siempre se ha buscado el gobierno desde 1982 hasta la fecha;

J) Empezarían a bajar los índices de corrupción que imperan en México utilizando este ilícito como medio de obtener beneficios en favor de unos con desventajas para otros;

K) Las relaciones entre autoridades administrativas y judiciales ayudarían a erradicar la corrupción en México;

L) Las autoridades universitarias, los medios de comunicación, las autoridades del poder legislativo, ejecutivo y judicial y la población en general son fundamentales, para el combate a este ilícito que ha llevado al país al tercer mundo como lo describen los economistas;

M) Se acabaría la cultura de la corrupción.

Para terminar quisiera decir que el problema que enfrenta el gobierno y sus instituciones son y serán siempre problema que tiene solución siempre y cuando se actúe con voluntad y decisión, a veces falta más la voluntad que cien inteligencias, así lo decía Abraham Lincon.

Es importante que las propuestas de los jóvenes que realizan un trabajo de investigación sean analizadas y llevadas al congreso para ser estudiadas y hacer de ellas leyes, que conduzcan al país a salir adelante, logrando con ello la valoración de sus capacidades intelectuales, su juventud y sus ganas de vivir en armonía con sus semejantes.

Para aplicar una sanción como esta que propongo se deben de investigar, si se cuenta o no con el apoyo de la ciudadanía y del gobierno para llevarlo a cabo, por otro lado es necesario que esta sanción no sea aplicada inmediatamente en todo el país.

Es necesario tomar en consideración que para la aplicación de un proyecto como este debe de ser en una sola entidad federativa, para valorar los pro y los contra y llegar a conclusiones que nos lleven a un solo resultado sobre llevar a cabo o no la propuesta.

En caso de que se obtuvieran los resultados que se esperaban, se empezaría a aplicar la sanción poco a poco a cada una de las entidades federativas, esto porque esta demostrado que en toda la República Mexicana existe la cultura de la corrupción, además que para pulir este proyecto, en lo que se refiere a las cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales etc.; es necesario que se tome en consideración la opinión no solo de los legisladores, es decir no es correcto que se deje en manos de éstos analizar este proyecto, propongo que se haga el llamado de juristas, sociólogos, psicólogos, médicos, historiadores, economistas y en general, reunir a expertos en estas ciencias para lograr con ello la valoración de dicho proyecto.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.** El juicio de residencia tiene su origen en el derecho romano, y que con el paso de los años fue tomando fuerza hasta aplicarse en nuestro país a los primeros conquistadores como Hernán Cortés entre otros.

**SEGUNDA.** El juicio de residencia dio como resultado el juicio de amparo ya que se aplicaba, contra los actos injustos de las autoridades en contra de los particulares.

**TERCERO.** La constitución de 1824 dio respaldo jurídico al juicio de residencia pero en el año de 1857 cambió el termino de juicio de residencia llamándolo ahora responsabilidad de los funcionarios públicos.

**CUARTO.** En la constitución de 1824 existían dos tipos de delitos, el delito común y el delito oficial.

**QUINTO.** En la vida jurídica del país existieron cinco leyes que regulaban la conducta de los funcionarios públicos, pero no controlaron la corrupción que se vivía en los tres poderes de la unión, por lo que se consideró un fracaso cada una de estas y sin embargo provocaron en la sociedad polémica como es el caso de la ley de 1940 que fue conocida como la ley de carteros pues solo, castigaba a los carteros, policías etc. y eximían de toda responsabilidad a los altos funcionarios como se les conocía en aquel entonces aún cuando había pruebas contundentes en su contra.

**SEXTO.** Las anteriores leyes de responsabilidades decir anteriores a 1982 existían la clasificación de funcionarios altos funcionarios y empleados las cuales desaparecieron en 1982 y se dio el nombre de servidores públicos a todos aquellos que trabajaran en los tres poderes de la unión.

**SEPTIMO.** Con la ley de responsabilidades de 1982 se dio origen al código de ética de los servidores públicos como medio de controlar la corrupción y lograr con ello que los mismos servidores públicos actuaran con honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficacia en cada uno de estos.

**OCTAVO.** Con las reformas de 1982 se propició que se ampliara el campo de las responsabilidades de los servidores públicos dando como resultado, la responsabilidad civil, penal administrativa y política.

**NOVENA.** El fuero y la inmunidad en México son considerados hoy en día que tienen el mismo significado, es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeñar de ciertos cargos públicos que revisten importancia en la vida del país.

**DECIMA.** La reforma al título cuarto de la constitución creó la figura de la declaración de procedencia, esta solo aplicable a todo servidor público que esta investido de fuero.

**DECIMA PRIMERA.** La corrupción es uno de los fenómenos que se presentan a diario en todas las instituciones del estado, es decir en los servidores públicos, este fenómeno es mundial y existen hasta la fecha conferencias, foros y reuniones de trabajo para abatir el problema buscando soluciones que pongan fin a este cáncer de la sociedad.

**DECIMA SEGUNDA.** Detrás de todo crimen impune hay corrupción, y por lo tanto se pierde credibilidad en la impartición de justicia.

**DECIMA TERCERA.** Es necesario la creación de una nueva sanción penal a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción siendo esta la privación del ejercicio profesional revocando la cédula profesional de manera definitiva como una sanción severa a consecuencia de una conducta grave que atenta contra la sociedad y sus instituciones encargadas de dirigir al país por caminos rectos donde exista la justicia y la moral por encima de todo interés particular.

**DECIMO CUARTA.** El artículo 222 del código penal para el distrito federal en materia del fuero común y para toda la república en materia del fuero federal, debe de cambiar el nombre de cohecho por el de corrupción ya que la sociedad conoce como tal al delito de cohecho siendo ambos sinónimos, y por ende dar paso en su contexto a las nuevas sanciones propuestas.

**DECIMO QUINTA.** La protesta a la Universidad es un simple simbolismo, por lo que es necesario que se le dé respaldo jurídico, y que junto con el código penal federal se tipifique con más severidad el delito de corrupción esto tomando como base moral la protesta a la universidad cuando se obtiene cualquier grado académico.

**DECIMO SEXTA.** La regulación del ejercicio profesional en la constitución y leyes secundarias es materia de importancia para el país ya que se trata de marcar las bases para que los profesionistas se dirijan con apego a la ley.

**DECIMO SEPTIMA.** Los pasantes en derecho como servidores públicos y en general todo aquel que de una manera trabaje para el estado es necesario que se controle sus actividades y no vea la carrera o el estudio profesional como un paso para lograr con él beneficios o lucros en perjuicio de la sociedad mexicana.

**DECIMO OCTAVA.** La educación de la sociedad es un reto para los gobiernos futuros en el combate a la corrupción ya que es importante la participación de todos junto con las instituciones escolares para acabar de una vez por todas con la llamada cultura de la corrupción. La ética profesional juega un papel importante para el logro de tal objetivo.

## BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático. s/e. Editorial Porrúa S.A. México, 1995. P.p. 512.

ARELLANO GARCIA, Carlos. Manual Del Abogado. Quinta Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 505.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. s/e. Editorial Porrúa S.A. México, 1995. P.p 316.

ARTEAGA NAVA, ELISUR. Derecho Constitucional Tomo III. s/e. Editorial Canarias. México, 1994 P.p. 570.

BARRAGAN BARRAGAN, José. El Juicio De Responsabilidad En La Constitución De 1824, Antecedentes Inmediatos Del Juicio De Amparo. Editorial UNAM. México, 1978. P.p. 197.

BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. Tercera Edición. Editorial Harla S.A. México, 1984. P.p. 621.

BUNSTER, Alvaro Y OTROS. Las Responsabilidades De Los Servidores Públicos. s/e. Editorial Porrúa S.A. México, 1982 P.p 143.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Undécima Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 1085.

————— Garantías Individuales. Vigésimo octava Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1996. P.p. 788.

F. CARDENAS RAUL. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa S.A. México, 1982. P.p 367.

CARVAJAL MORENO, Gustavo Y OTRO. Nociones De Derecho Positivo Mexicano. Trigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 349.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Novena Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1996. P.p. 653.

J. COUTURE, Eduardo. Los mandamientos del abogado. Décimo Segunda Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires Argentina, 1994. P.p. 61.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. La Renovación Moral De La Sociedad. s/e. Editorial Fondo De Cultura Económica. México, 1988. P.p. 342.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema De Responsabilidades De Los Servidores Públicos. Editorial Porrúa S.A. México, 1996. P.p. 211.



DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Código Penal Federal Con Comentarios. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 749.

FERNANDEZ, Miguel Angel. Y OTRO. Código Etico De Conducta De Los Servidores Públicos. s/e. Editorial UNAM. México, 1994. P.p. 298.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción Al Estudio Del Derecho. Cuadragésima Octava Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1996. P.p. 444.

GIUSEPPE, Maggiore. Derecho Penal, Parte Especial, Tomo III. Segunda Edición. Editorial Temis. Bogotá Colombia, 1989. P.p. 623.

GUEVARA RAMIREZ, Luis. Sintesis De Historia De México. s/e. Editorial Herrero S.A. México, 1975. P.p. 417.

LOMBERA PALLARES, Enrique. Constitución de 1857. s/e. Editorial Leo S.A. México, 1884. P.p. 312.

LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. Delitos En Particular, Tomo II. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 610.

LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio De Derecho Administrativo. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 405.

MOGUEL CABALLERO, Manuel. La Responsabilidad Extracontractual Del Estado, De Los Organismos Publicos Y De Los Servidores De La Nación s/e. Editorial Nuevas Ideas Jurídicas. México, 1987. P.p. 58.

MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa S.A. México 1995. P.p. 547.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1993. P.p. 590.

NEUMAN, Elias. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo. s/e. Editorial Cárdenas Editor Y Distribuidor. México, 1995. P.p. 374.

PEREZ DE LEON E. Enrique. Notas De Derecho Constitucional Administrativo. Novena Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1989. P.p. 255.

RAMIREZ H. Guillermina. Y OTRO. Responsabilidad De Los Servidores Públicos Metropolitanos. s/e. Editorial Cambio XXI. México, 1993. P.p. 70.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997. P.p. 750.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1996. P.p. 653.

V. CASTRO Y CASTRO, Juventino. Garantías Y Amparo. Novena Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1996. P.p. 595.

### **OTRA FUENTE**

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo Quinta Edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1997. P.p. 749.

## **LEGISLACION.**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 123 a. Edición. Editorial Porrúa. México 1998.

**CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.** 66 a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997.

**CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.** 58 a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1998.

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.** 36 a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1997.

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO QUINTO CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.** s/e Editorial Pac. México, 1991.