

467



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

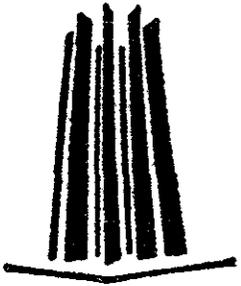
CAMPUS ARAGON

EL DELITO DE COHECHO Y SU RELACION CON
LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL
DISTRITO FEDERAL

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
NEXMI ARACELI TRAD BECERRA

ASESOR: LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

279981



SAN JUAN DE ARAGON, MEXICO

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A DIOS.- Por brindarme la oportunidad de vivir, estudiar, tratar de ser una profesionalista y persona de provecho; gracias por dejarme ser tan dichosa y feliz.

A MIS PADRES:

VICTOR TRAD.- Por todo tu cariño, apoyo incondicional y enseñarme a seguir siempre adelante, sin retroceso alguno.

GUADALUPE BECERRA.- Por el amor que me has brindado, los valores inculcados y guiar mis pasos como jamás nadie lo hubiera logrado.

Gracias a ambos, porque sin ustedes, nunca hubiera salido adelante, con esa magnífica herencia que me han otorgado para toda mi vida y que es ser una profesionalista; espero nunca defraudarlos.

A MIS HERMANOS:

LIC. NANCY TRAD.- Por compartir esos momentos de suma confianza y apoyo que me ayudan a mirar siempre al frente, con la seguridad de que todo estará bien.

ING. ARQ. VICTOR TRAD.- Por ayudarme a soportar los retos que se han presentado en mi camino y brindarme ese toque de confianza y amor, que llenan mi vida de alegría y felicidad; gracias por ser mi respaldo y estar junto a mí cuando te he necesitado.

VICKY TRAD.- Por ser el punto neutral de mi realidad, por el apoyo que me brindas y por tus palabras siempre precisas en el momento oportuno.

CON QUIENES HE COMPARTIDO MOMENTOS GRATOS Y ESPECIALES:

LIC. ENRIQUE MACIEL.- Por todo el cariño, ternura, apoyo y comprensión que me ayudan a ostentar una inmensa alegría, felicidad y seguridad en este momento tan especial en mi vida.

LIC. AQUILES SANCHEZ.- Por la alegría que irradias y por apoyarme con tus conocimientos profesionales durante mi estancia en la Universidad.

LIC. ROBERTO QUINTERO.- Por los conocimientos aportados en la práctica, que me hacen amar la profesión elegida, al grado de forjarme la esperanza de ser día a día una profesional en el derecho.

LIC. LILIANA SUAREZ.- Por tu amistad, apoyo incondicional y por tus palabras siempre de aliento y seguridad.

P.D. MARCELINO PEREZ.- Por tu apoyo, comprensión, presencia, conocimientos, en fin, gracias por tu valiosa amistad.

P.D. ANGELICA HERRERA.- Por esa bella amistad de la que emanaron momentos tan hermosos llenos de confianza y comprensión, por esos impulsos siempre de superación.

QUIENES SON EL PUNTO CLAVE DE ESTA MARAVILLOSA REALIDAD:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, CAMPUS ARAGON.-
Por abrirme las puertas de esa H. Institución Educativa, y permitirme forjar y cumplir mi más grande anhelo.

LIC. SILVERIO NOCHEBUENA.- Por ser mi asesor, enriquecer con sus conocimientos y saber guiar mi inquietud en la realización de la presente tesis profesional.

MTRO. BERNABE LUNA.
LIC. NORMA ROJO.
LIC. MARISELA VILLEGAS.
LIC. ROMULO GARCIA.

Gracias por sus sabios consejos en el perfeccionamiento de esta investigación

LIC. MIGUEL MEJIA.
LIC. JUAN JESUS JUAREZ.

Con cariño, respeto y admiración por sus conocimientos otorgados.

A TODOS LOS PROFESORES.- Quienes me impartieron clases durante mi carrera profesional, ya que sin ellos no tendría los conocimientos adquiridos.

INTRODUCCION	1
---------------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES	3
A. Concepto de Administración Pública y Servidor Público	4
B. Delitos cometidos por Servidores Públicos	7
C. Origen y evolución histórica del Delito de Cohecho	34
D. El Delito de Cohecho en el Derecho Mexicano	41

CAPITULO II

EL DELITO DE COHECHO	50
A. Definición y Concepto	52
B. Naturaleza Jurídica	54
C. Estructura Jurídica	58
D. Objeto Jurídico de la Tutela Penal	66
E. Figuras afines al Delito de Cohecho	67
F. La problemática social del delito de cohecho en el Distrito Federal	73

CAPITULO III

ANALISIS DE LA SEGURIDAD PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	75
A. Demarcación territorial del Distrito Federal	76
B. La Administración Pública en el Distrito Federal	77
C. Evolución histórica de los elementos de seguridad pública	80
D. Estructura orgánica de los cuerpos policíacos	83
E. Preceptos legales que norman la reglamentación de los cuerpos de seguridad pública	87
F. Análisis sobre las especulaciones legales y doctrinales acerca de la seguridad pública	92

CAPITULO IV

LA COMISION DEL DELITO DE COHECHO POR LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	98
A. Marco Jurídico	102
B. Facetas del Delito	103
C. Estructura Dogmática	106
D. Integración de la Averiguación Previa	117
E. Sanción Penal	126
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFIA	134

INTRODUCCION

El deseo primordial para abordar el delito de cohecho, como tema para la elaboración de la presente tesis profesional, es porque el mismo reviste una importancia actualizada, ya que goza de una aplicabilidad frecuente, en todas sus esferas.

Sin pretender, ésta investigación se establezca como una "novedad jurídica"; quiero resaltar las relaciones legales sometidas a las transformaciones de nuestras leyes punitivas, que aunque lentas y a veces discontinuas, se alteran con el quehacer cotidiano del juzgador hacia los propios integrantes de la impartición de justicia.

La realización del trabajo, procuró seguir una forma clara, tratando de cubrir todos los aspectos derivados de las modalidades que presenta el delito de cohecho, pero delimitado a la perpetración que hacen del mismo los elementos de seguridad pública del Distrito Federal. Toda vez que éstos cuerpos policíacos lo llevan a la práctica como si no se tratase de un delito, sino de un acto de comercio, por lo que no les importan las consecuencias; presentándose por medio de ésta conducta: la irresponsabilidad, la falta de capacitación de los mismos y, porque no decirlo, el cinismo que ostentan, toda vez que ésta conducta se genera por la práctica y por la misma actividad de la autoridad.

El inicio de ésta investigación, parte desde los antecedentes en general de los delitos cometidos por los servidores públicos, a partir de la época colonial hasta nuestros días, desglosándose así las diferencias que se encontraron a través de las distintas épocas y leyes que se expidieron, sobre todo en los Códigos Penales de 1871, 1929 y 1931, así como las reformas que en éste último se han implantado.

Una vez que tuvimos el conocimiento general de todos y cada uno de estos ilícitos, nos abocamos al estudio del delito de cohecho, desde sus antecedentes más remotos, posteriormente lo trataremos sólo a nivel nacional, desde el Código Penal de 1871, hasta las leyes y reglamentos que lo contemplan en la actualidad; sin olvidar con ello el estudio de su estructura jurídica y la problemática social que ocasiona su comisión, de acuerdo a lo estipulado en nuestro derecho.

También así y con el propósito de verificar nuestro deseo primordial, entramos al análisis de lo que es en sí la seguridad pública dentro de nuestra Entidad Federativa. Analizándose la evolución y estructura de los cuerpos policíacos, lo que nos permitió concluir con la sanción que se les impone a los mismos por la perpetración de este delito en aquellas vagas ocasiones que se les imputa el referido ilícito.

Esta tesis pretende con el estudio que se realizó, resaltar verdaderamente la falta de difusión a nuestra sociedad, de cual es el llamado delito de cohecho, así como quienes son las partes que en el mismo intervienen; ya que la mayoría de los ciudadanos, desconocen el nombre jurídico de esta figura delictiva, toda vez que comúnmente se le reconoce como corrupción y, se está en la creencia de que solamente los servidores públicos incurren en el mismo; dicho sea de paso, la "corrupción" desde la perspectiva legal, hace referencia a toda aquella conducta que contraría las disposiciones de nuestras leyes.

ANTECEDENTES

- Concepto de Administración Pública y Servidor Público. A
- Delitos cometidos por Servidores Públicos. B
- Origen y evolución histórica del Delito de Cohecho. C
- El Delito de Cohecho en el Derecho Mexicano. D

A. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA Y SERVIDOR PUBLICO

Con el propósito de comprender el delito de COHECHO, comenzaremos por conceptuar a la administración pública y por ende a los servidores públicos; ya que en la mayoría de los casos en que se consuma éste delito, se daña al Estado, quien por ser una sociedad jurídicamente organizada bajo un poder de dominación que se ejerce en un territorio determinado le corresponde administrarlo, actuando así en servicio de la colectividad, obrando para ello en su triple ámbito (Federal, Estatal y Municipal), a través de los órganos de la administración pública, cuyos representantes frente a los terceros, son los servidores públicos, quienes con su acción delictuosa la perturban.

Según el Diccionario de la Real Academia Española,¹ “Administración” deriva de la locución latina *administratio*, que etimológicamente lleva por significado el de “servir”; por lo que se le define como la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y de resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

Legalmente la expresión **Administración Pública**, se ha entendido como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, es decir, la actividad encargada de prestar los servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

La figura en cuestión ha existido desde los tiempos más lejanos de la historia, desde que el hombre se organizó en sociedades dentro de las que se

¹ Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Privado. Buenos Aires. Ed. Depalma. 1981

distinguió la presencia de una autoridad que se encargó de subordinar y regir las actividades del resto del grupo, encargándose así de proveer la satisfacción de las necesidades fundamentales de la colectividad; primero, para regular la distribución de los escasos satisfactores que poseían como grupo y después en fines de carácter tributario; siendo que con la expansión de los grandes Imperios se experimento un salto cuantitativo y cualitativo a efecto de la adaptación al manejo de las riquezas obtenidas mediante la guerra.

En lo concerniente a nuestro país,² la Administración Pública se inició con el movimiento insurgente de 1810, aún antes de que México alcanzara su emancipación del dominio español; ya que en ese entonces es cuando Don Miguel Hidalgo, esboza la formación de un gobierno integrado con Secretarías de Estado y del Despacho; cuando se logra la consumación de la Independencia Nacional, el Emperador Iturbide, organizó la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado:

1. Relaciones Exteriores e Internas
2. Justicia y Negocios Eclesiásticos
3. Guerras y Marina
4. Hacienda

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el Imperio de la Constitución de 1917, México adoptó un régimen internacionalista y a través de los artículos 3, 27 y 123 Constitucionales, se comprometió a proteger y promover las condiciones de vida de la población, por lo cual se publicó la primera Ley de Secretarías de Estado el 31 de diciembre de 1917, a la que le

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano T I. 12ª ed. México. Ed. Porrúa. 1998

sucedieron las de 1935, 1939, 1946 y la de 1958 que fue derogada por la ley que actualmente nos rige en el ámbito Federal y que se denominó LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1976. La referida ley señala para la realización del desempeño de la administración pública, se cuente con una estructura jurídica con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes a su disposición, así como con el elemento personal, que es el conjunto de servidores públicos, empleados y trabajadores que prestan sus servicios en la referida institución. Resultando precisamente éstas personas, quienes con su comportamiento ilícito perturban a dicha dependencia. Motivo por el cual creemos necesario señalar qué personas pueden ostentarse bajo el término de funcionarios o también llamados servidores públicos.

Para el efecto anteriormente mencionado, el artículo 112 del Código Penal vigente para el Distrito Federal, expresa: "... es **Servidor Público del Distrito Federal** toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal..."

Conforme a nuestro derecho, podemos concluir de forma genérica: un servidor público, es toda aquella persona que por su trabajo, servicio o función desempeñada en relación con la administración pública, el poder ejecutivo, legislativo o judicial, se le exige el cumplimiento de la actividad ejercida, sea cual fuere el grado o magnitud del mismo; y por la naturaleza de tal, éste debe ser en beneficio de la comunidad.

B. DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS

Desde tiempos ancestrales se ha considerado que los servidores públicos han pretendido lograr beneficios personales durante el transcurso del ejercicio de sus funciones; acentuándose tal conducta en los gobernantes ejercedores del poder en periodos generalmente más cortos, generándose de tal forma el *“abuso de los llamados servidores públicos”* motivo por el cual, el pueblo exigió que se castigara a los culpables, siendo éste el principio del nacimiento de la punición para los ilícitos de aquellos que se desempeñaren en el campo de las funciones públicas.

Nuestro país, ha estado al pendiente de la tipificación de estos delitos desde la **Epoca Prehispánica** hasta la actualidad, siendo que los mismos se comenzaron a sancionar desde la civilización azteca, que “... Aun cuando su legislación no ejercía influencia en la posterior, era el reino o imperio de más relieve a la hora de la conquista. Este pueblo fue no sólo el que dominó militarmente la mayor parte de los reinos de la altiplanicie mexicana, sino que impuso o influenció las prácticas jurídicas de todos aquellos núcleos que conservaban su independencia a la llegada de los españoles”;³ por lo tanto consideramos al derecho penal azteca como revelador excesivo de severidad, sobre todo en lo concerniente a la imposición de sus rigurosas sanciones.

Para el tema en cuestión el maestro y doctrinario Eduardo López Betancourt,⁴ nos comenta que en esta cultura se tipificaron entre otros ilícitos: el dictar un juez sentencia injusta o no conforme a las leyes; el dejarse un juez corromper con dones, así como el peculado, cuyas conductas se

³ Castellanos Tena, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. 33ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1993. pág. 41.

⁴ *Delitos en particular* Tomo II. 3ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1998. págs. 181 y 182.

castigabaron con la pena de muerte, la cual se aplicaba en las siguientes formas: incineración en vida, decapitación, estrangulación, descuartizamiento, empalamiento, lapidación o machacamiento de la cabeza. En el caso de que cometieran el delito de malversación (Empleo de los caudales ajenos que una persona tiene en su poder como funcionario, administrador, depositario, etc., en forma ilícita, contraria al destino que tuviera señalado)⁵, se les sancionaba con la esclavitud y; cuando los jueces o los magistrados ejercieran sus funciones fuera del palacio, merecían como sanciones en los casos leves la concierne en el trasquilamiento en público y destitución de empleo y; en casos graves, se les sancionaba con la muerte. Cuando los funcionarios del mercado incumplieran con sus tareas, se les sancionaba con la pérdida de empleo y destierro; así mismo, el exceso cometido por los funcionarios en el cobro de los atributos, se penalizaba en los casos leves con el trasquilamiento en público y destitución de empleo y, en los casos graves con la muerte.

En lo que respecta a la **Epoca Precolonial**, existían para cada uno de los reinos de la triple alianza (México, Texcoco y Tacuba), Tribunales encargados de administrar justicia, dentro de los cuales se encontraban los Jueces, quienes debían llevarla a cabo de la manera más recta que les fuere posible; siendo que cuando éstos se embriagaban o recibían cualquier tipo de dádiva, si se consideraba que la falta no era tan grave, sus propios compañeros los amonestaban; y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran vergüenza y deshonor; pero si se llegaba a considerar que la falta era grave, entonces era el Rey quien los sancionaba, destituyéndolos del cargo cuando a su arbitrio consideraba que no era de suma relevancia la falta ocasionada por el servidor; pero en caso contrario, mandaba que se les diera muerte, la cual solía ser de diferentes formas,

⁵ Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 20ª ed. México Ed Porrúa. 1994.

como lo era ser ahorcados, ahogados, muertos a garrotazos, a pedradas, quemados vivos, sacrificados en cualesquiera de sus dos formas ya sea abriéndoles el pecho para sacarles el corazón o cortándolos vivos a pedazos, degollándolos, o también mandaba que se les machacara la cabeza entre las piedras.⁶

Este tipo de sanciones abominables que se llegaron a imponer en la época precortesiana, fueron haciéndose menos severas durante el transcurso de la **Epoca Colonial**, etapa de conquista que puso en contacto al pueblo español con los habitantes de nuestro territorio, los cuales eran considerados por los españoles como unos seres ingenuos y cobardes, hasta el grado de que ninguno de ellos osaría hacer frente a cualquier europeo, por lo que estaban dispuestos a aprender lo que ellos quisieren enseñarles, quedando señalados como indios de gran candidez y de dócil condición, a los cuales se les podrían utilizar en trabajos y demás obras útiles, ya que se trataban de seres inferiores. Siendo que de esta manera desde el primer momento quedó bien configurado que la raza mexicana debía ayudar a los españoles en sus tareas, creándose así lo que se llamó repartimientos, es decir, que a cada español que radicara en nuestro territorio recibiría un grupo de indígenas que variaría según sus merecimientos e influencias; estos repartimientos de indígenas se hicieron primero costumbre y luego exigencia de los colonos, ya que gracias a los mexicanos lograban obtener grandes beneficios; llegando hasta el grado de poder explotarlos con una ansiedad inexplicable en los trabajos que eran verdaderamente exhaustivos como son aquellos que se desempeñaban en las minas y en los lavaderos de oro, conducta que dio como resultado que algunos de nuestros ancestros se desesperaran no sólo por su situación constituida por un trabajo excesivo en beneficio de otros, sino

⁶ Cf. Reynoso Davila, Roberto. Historia del Derecho Penal y Nociones de Criminología, México Ed. Cardenas Editor y Distribuidor. 1992. págs. 98-102

también por el cambio brusco de muchos elementos de su cultura, terminando así al grado de suicidarse.⁷ Hecho por el cual en 1542 Carlos V, dio a conocer unas nuevas leyes en donde se hizo manifestar que desde ese momento y por ninguna causa de guerra o de cualquier otra índole aun que esta fuere de rescate, se podría hacer esclavo a indio alguno, siendo que se les trataría como vasallos de la Corona de Castilla. Pero a pesar de lo anterior en nada de consideración influyeron las legislaciones de los grupos indígenas en el nuevo estado de cosas, a pesar de la disposición del citado emperador en la legislación escrita, en donde se declaraba que los indios desde ese momento eran hombres libres y que se les dejaba abierto el camino de su emancipación y elevación social por medio del trabajo, el estudio y la virtud.⁸

Esta misma disposición de respetar y conservar las leyes y costumbres de nuestros antecesores a menos que se opusieran a la fe o a la moral, fue anotada más tarde en la Recopilación de Indias, legislación de la Nueva España, fue netamente europea, misma que debía regir como ley común para los españoles y supletoriamente a la población indígena, así como en las Leyes del Toro, según disposición contenida en las mismas Leyes de Indias; sin embargo, como al respeto nos comenta el doctor en derecho Fernando Castellanos Tena "... A pesar de que en 1596, se realizó la recopilación de las Leyes de Indias en materia jurídica, reinaba la confusión y se aplicaban el Fuero Real, las Partidas, las Ordenanzas Reales de Castilla, las Ordenanzas de Bilbao, los Autos Acordados, la Nueva y la Novísima Recopilación, además de algunas Ordenanzas dictadas para la Colonia, como la de Minería, la de Intendentes, las de Gremios".⁹

⁷ Nueva Enciclopedia Temática. T 12. 31ª ed. México. Ed. Cumbre S.A 1984. págs 271-275

⁸ Castellanos Tena, Fernando. Op. Cit. Pág. 44

⁹ Ibid. pág. 44

Para nuestros ancestros estas leyes fueron más benévolas y se señalaban como penas los trabajos personales, excluyéndose de esta manera la muerte y las demás penas pecuniarias, debiéndose de esta forma servir en conventos y en ministerios de la Colonia, cuando se tratase de un delito grave, ya que si se tratase de casos contrarios, la pena sería equivalente al grado del ilícito, pero sin que fuese restituido el delincuente de su oficio o separado de su familia, siendo que se le sancionaba con su trabajo o sus servicios hacia aquellas personas que se vieron afectadas con su comportamiento.

En lo que concierne a las sanciones aplicadas en el caso de aquellas conductas ilícitas que llegaban a cometer los servidores públicos, resultaron ser menos severas a comparación de aquellas practicadas en la época prehispánica, ya que se trataba de leyes españolas creadas para los propios españoles; siendo que dentro de las disposiciones que rigieron durante la Colonia, encontramos entre otros ilícitos al delito de uso indebido de atributos y facultades, el cual de acuerdo con la Recopilación de las leyes de Indias se castigaba con la destitución de empleo, inhabilitación perpetua y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando además sujetos a cualquier otra pena mayor impuestas por las leyes especiales de su ramo.

En los casos de que cualquier funcionario tomare más dinero de lo que la ley les mandare o permitiere, la Novísima Recopilación, manifiesta que se debía de pagar por un total de cuatro veces de la cantidad que hubiere tomado, si es que se tratase de la primera ocasión; si se trataba de la segunda, lo pagaría por un tanto de diez veces de lo que hubiere sustraído; en el caso de ser la tercera ocasión, se le destituiría definitivamente de su cargo. Si la conducta cometida por el servidor, fuere la de tomar dones de las personas, ya sea por sí o por otros, perdería su oficio y se le sancionaría con

otras penas pecuniarias; por otra parte, en las Partidas se castigaba el delito de malversación de los caudales del rey,¹⁰ siendo que se les mandaba dar muerte cuando este ilícito constituía un hurto propiamente dicho, también así la misma sanción se aplicaba en la Novísima Recopilación, a las personas, consejeros o universidades que usurparan las rentas o derechos del rey.

En cuanto a los jueces que se rehusaren o retardaren en administrar justicia, tanto el fuero Juzgo, el Fuero Real y las Partidas, los sancionaban con la destitución de su empleo y debían resarcir todos los perjuicios que hubieren causado. En lo que respecta a los casos de infidelidad en la custodia de los presos las Partidas, la Novísima Recopilación y el Fuero Juzgo la castigaban con penas de interés talional.

El grado de injusticia social sentido por los indígenas respecto a que los españoles gozaran de grandes privilegios y que acumularan riquezas en detrimento de los indios, produjeron desde las últimas décadas del siglo XVIII, algunos movimientos separatistas que fueron fácilmente desbaratados por los conquistadores, toda vez que carecían de elementos y fuerza. Pero con la invasión de España por parte de los ejércitos franceses se propició en nuestro territorio que los mexicanos robustecieran sus ideas autonomistas; y mientras que los españoles luchaban arduamente contra los franceses, en Querétaro se reunían bajo el pretexto de una academia literaria, algunos patriotas que conspiraban por la **independencia**, entre los cuales destaca Don Miguel Hidalgo, persona de gran cultura y que intervino en las conspiraciones encaminadas a hacer libre a nuestra patria; pero como esta trama fue descubierta, el cura Hidalgo en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, reunió a sus feligreses y dio el grito de independencia. De esta forma y día

¹⁰ Vid. supra. Pág. 8.

con día, el ejército del cura de Dolores seguía creciendo, lográndose así que en el mes de octubre se tomara Valladolid; y como acto seguido el jefe insurgente promulgó un decreto que abolía la esclavitud y los impuestos de castas. El 17 de noviembre de ese mismo año el sacerdote José María Morelos y Pavón, decretó en su cuartel general de Aguacatillo, la abolición de la esclavitud reforzándose con ello el anterior decreto expedido en Valladolid.¹¹

La grave crisis producida en todos los órdenes por la guerra de independencia, motivó el pronunciamiento de disposiciones tendientes a remediar en lo posible la nueva y difícil situación; y una vez consumado este acontecimiento el 21 de septiembre de 1821, se empezaron a producir con urgencia las primeras "reglamentaciones sobre portación de armas, uso de bebidas alcohólicas, vagancia y mendicidad, salteadores de caminos y ladrones; así como la organización de la policía preventiva por medio de los regidores del ayuntamiento y sus auxiliares, a quienes se comisionó para efectuar rondas nocturnas en los sectores en que se dividió la ciudad, pudiendo aprehender a los infractores in fraganti";¹² también se organizó a la policía de seguridad como cuerpo permanente y especializado. "Enseguida se fueron dictando algunas leyes aisladas de organización, sobre torno de los Juzgados penales, ejecución de sentencias, reglamento de cárceles incluyendo sus talleres, colonias penales en las Californias y Texas, indulto, conmutación, destierro y amnistía".¹³

¹¹ Nueva Enciclopedia Temática. Op. Cit. págs. 301-306.

¹² Reynoso Dávila, Roberto. Op. Cit. pág. 108.

¹³ Villalobos, Ignacio. Derecho Penal Mexicano. Parte General. 5ª ed. México. Ed. Porrúa, S A 1990. pág. 113.

Frecuentemente los encargados del Ministerio de Justicia se quejaban de lo inadecuado de las leyes penales, por lo que anhelaron y solicitaron la formación de un Código en el que se clasificaran los delitos y las penas; petición que el entonces presidente Valentín Gómez Farias, calificó de ardua, pero que estimó que era necesario afrontar, lográndose varios años después su completa realización.

Por Decreto de 8 de abril de 1835, por fin se logró llevar a cabo la peticionada promulgación y expedición de la **Primera Codificación de la República Mexicana en Materia Penal**, la cual se realizó en el Estado de Veracruz, proyecto que había sido elaborado desde 1832.¹⁴ En lo concerniente a la Capital de la República, desde 1862 había sido designada una comisión que se encargaría de redactar un proyecto de Código Penal, pero como estos trabajos fueron interrumpidos por la intervención francesa durante el imperio de Maximiliano, cuando se logró vencer a la citada intervención, el entonces presidente Benito Juárez, al iniciar la organización de su gobierno llevó a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública al Licenciado Antonio Martínez de Castro, persona que presidió la comisión encargada de formular el nuevo proyecto del Código Penal, la cual estuvo también integrada por los licenciados José María Lafragua, Manuel Ortiz de Montellano y Manuel M. de Zamacona, quienes trabajaron teniendo como patrón de inspiración el Código Español de 1870.

Una vez elaborado el citado proyecto del Código Penal, fue aprobado y promulgado el 07 de diciembre de 1871, para comenzar a regir el 1º de abril de 1872, en el Distrito Federal y en territorio de la Baja California, sobre delitos del fuero común y en toda la República sobre delitos contra la

¹⁴ Castellanos Tena, Fernando. Op. Cit. pág 5.

Federación; Código al que se le conoce como CODIGO DE 71, CODIGO DE MARTÍNEZ DE CASTRO o CODIGO BENITO JUÁREZ,¹⁵ el cual estuvo vigente hasta el 14 de diciembre de 1929, constando de 1151 artículos, dentro de los que se encuentra un transitorio. Proyecto que se componía de un pequeño título preliminar sobre su aplicación, una parte general sobre la responsabilidad penal y la forma de aplicación de las penas, otra sobre responsabilidad civil derivada de los delitos, una más sobre delitos en particular y, una última sobre faltas; Ordenamiento que presenta dos novedades importantes que denotan un gran progreso: el “Delito Intentado” y la “Libertad Preparatoria”.

En el Título undécimo del Código al que nos hemos referido, encontramos aquellos delitos en que se tipificaban las conductas de los servidores públicos, bajo la denominación de: “LOS DELITOS DE LOS FUNCIONARIOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES”; Título que se desglosaba en siete Capítulos que iban del artículo 993 al 1060, dentro de los cuales encontramos los siguientes delitos:

CAPITULO I. “Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo”. - Capítulo en que se tipificaron conductas en las que llegaban a incurrir algunos funcionarios, las cuales se llevaban a cabo cuando el servidor público ejercía funciones de su empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima y llenado todos los requisitos legales; o en los casos en los que alguna persona continuara ejerciendo las funciones que se le hubieren conferido después de saber que se le revocó su nombramiento o que se le ha suspendido o restituido legalmente; también cuando un

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. T I. Op. Cit.

funcionario publico o un agente del gobierno supusiera tener alguna otra comisión, empleo o cargo que el que realmente tuviere; cuando ejerciere funciones que no le correspondieren; o en los casos en los que abandonaren el cargo que tuvieren conferido, en los casos en que no se le hubiere admitido la renuncia o antes de que se presentare la persona que la iría a remplazar. Siendo que entre las diferentes sanciones que se les llegaban a imponer por tales conductas, encontramos multas, arrestos y destituciones de empleos, las cuales variaban según fuere la gravedad del delito.

CAPITULO II. "Abuso de autoridad". - Capítulo que sé hacía constar por doce artículos, dentro de los cuales se podían encontrar como sanciones el arresto, multa, suspensión de empleo e inhabilitación para obtener otros del mismo ramo, también así se permitía que se observaran las reglas de acumulación; sanciones que se aplicarían a todos los funcionarios públicos, agentes o comisionados de gobierno o de policía, jueces, ejecutores de un mandato de justicia, siempre y cuando se ostentasen con tal calidad para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento o para evitar el cobro de un impuesto, solicitando para ello auxilio a la fuerza pública o en su caso la empleare con ese fin; o en aquellos casos en que hicieren violencia a una persona sin causa legítima; o simplemente se negaren indebidamente a darle protección o servicio cuando esta fuere su obligación.

CAPITULO III. "Coalición de funcionarios". - Este capítulo se encontró integrado por tres artículos, dentro los cuales encontramos como ilícitos el que los servidores públicos acordasen medidas contrarias a la ley o reglamento de la ley, cuando tuvieren por objeto impedir su ejecución, cuando estuvieren de común acuerdo para hacer dimisión de sus puestos con el fin de que impedir o suspender la administración pública, siendo que por tales conductas se les sancionaba con multa, destitución de empleo o arresto y

atendiendo al grado de gravedad del ilícito de conformidad con el arbitrio del juez, el servidor podía ser inhabilitado.

CAPITULO IV. "Cohecho". - Delito que vemos desglosado en doce artículos, de los cuales se desprende que este ilícito era sancionado de conformidad con la gravedad de cada caso, ya sea con multa, arresto, suspensión de empleo o inhabilitación que podía llegar al grado de ser perpetua, extrañamiento y en algunos casos se podían observar las reglas de acumulación; siendo que cometía este delito toda persona encargada de un servicio publico, sin importar si fuere o no funcionario, siempre y cuando aceptaré ofrecimientos o promesas, recibiere dones, regalos o cualquier otra remuneración no estimable en dinero con la finalidad de ejecutar un acto justo de sus funciones y que por ende dicha retribución no estuviere señalada por la ley; o cuando se le diere para que ejecutara un acto injusto o dejare de hacer otro justo que fuere propio de sus funciones. Es de hacerse notar, en este capítulo no solamente se tipificaba la acción del funcionario quien es cohechado, sino también se prevé la conducta llevada a cabo por el particular quien en este caso sería el cohechador. También dentro de este mismo capítulo se previenen los casos de tentativa y se sancionan a aquellas personas que interviniesen para la comisión de este delito. En todos los casos, las dádivas recibidas por los servidores públicos, se aplicarán al Fondo de Indemnizaciones.

CAPITULO V. "Peculado y Concusión". - Ilícitos previstos dentro de nueve artículos de los cuales los seis primeros hacen alusión al peculado y, los tres restantes al delito de concusión. Respecto al primero de los delitos mencionados, el Código de 71, señalaba que este delito lo cometía toda persona encargada de un servicio público, aun que fuese por comisión o por tiempo limitado y no tuviere el carácter de funcionario; y que por usos propios,

privados o ajenos, distrajere de su objeto dolosamente el dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa perteneciente a la Nación, a un Municipio o a un particular, si por razón de su encargo lo hubiere recibido en administración, en depósito o por cualquier otra causa; siendo que por tal conducta recibirían como castigo el arresto y la multa, las cuales irían variando de conformidad con la cantidad sustraída, aparte de que se le imponía la destitución de su empleo.

En cuanto al delito de concusión, se decía que lo podía cometer todo aquel encargado de un servicio público que con tal carácter y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exigiere por sí o por medio de otra persona, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley; siendo penados con multa, arresto, destitución de empleo e inhabilitación del mismo, siendo que ello dependería del monto que el funcionario hubiere exigido.

CAPITULO VI. "Delitos cometidos en materia penal y civil". - En este capítulo se tipificaron ilícitos cometidos por jueces, magistrados, representantes del ministerio público, asesores, secretarios y actuarios de Tribunales o Juzgados; siendo que se manifestó que se aplicarían como sanciones: la destitución de empleo e inhabilitación perpetua para cualquier empleo dentro de la judicatura, arresto que podía variar de conformidad con la penalidad que los jueces o magistrados hubieren impuesto, además se observarían las reglas de acumulación y multa dependiendo de la gravedad del ilícito, cuyas conductas podrían variar que los jueces o magistrados dictaren dolosamente una sentencia con el carácter de definitiva siendo la misma notoriamente injusta, es decir, una sentencia que violare alguna disposición terminante de una ley, o que manifiestamente fuere contraria a lo

que constara en las actuaciones del juicio en que se dictare o al veredicto de un jurado; cuando estos mismos servidores negaren a un acusado los datos del proceso que fueren necesarios para que preparara su defensa o no le hubieren permitido rendir las pruebas que promoviera para su descargo o lo hubieren dejado indefenso; en los casos cuando el representante del ministerio publico promoviera, instaurase o prosiguere un proceso contra una persona, sabiendo que era inocente y conociere las pruebas de ello; cuando los jueces o magistrados admitieren recursos notoriamente frívolos o maliciosos, concediera términos manifiestamente innecesarios o prorrogas indebidas; cuando estos funcionarios abierta o encubiertamente patrocinaren a un particular en negocios que se siguieren en el territorio de su jurisdicción, que digieren o aconsejaren pública o secretamente a las partes que ante ellos litigaren; también así se manejaban aquellas conductas en que incurrían los magistrados o jueces en relación con la embriaguez habitual o de inmoralidad escandalosa, etc.

CAPITULO VII. "Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación". - Este capítulo nos menciona algunos de los delitos en que podrían incurrir los altos funcionarios; ilícitos desglosados en dos artículos, dentro de los cuales se menciona: todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la nación o por la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de algunas de las garantías individuales o cualquier otra infracción de la Constitución y Leyes Federales que en el desempeño de su encargo cometieren se les sancionaría entre otras con lo estipulado en la Ley Orgánica de 1870 y con arreglo a las prevenciones establecidas en el Código de 1871.

Por otra parte en el año de 1925, fue designada una nueva comisión revisora del Código Penal, la cual se encontraba integrada por los licenciados Ignacio Ramírez Arriaga, Antonio Ramos Pedruela, Enrique C. Gudiño, Manuel Ramos Estrada y José Almaraz, siendo este último quien se ostentaba con el carácter de presidente del Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social; una vez que fue concluido y aprobado el proyecto en comento, el Presidente de la República Emilio Portes Gil, expidió EL "CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES", el 30 de septiembre de ese mismo año, publicado en el Diario Oficial el día 05 del siguiente mes, para que entrara en vigor el 15 de diciembre de 1929. Ordenamiento que se hizo constar de 1233 artículos de los cuales cinco son transitorios y que rigió hasta el 16 de septiembre de 1931, por consecuencia de los defectos técnicos y dificultades de tipo práctico que hicieron difícil la aplicación de este cuerpo de leyes; sin embargo, no se dejan desapercibidos los aciertos que destacan del mismo, entre los cuales se pueden contar la suspensión de la pena de muerte; la elasticidad para la aplicación de las sanciones ya que se establecieron mínimos y máximos para cada delito; acepta la distinción entre autores, cómplices y encubridores; considera al encubrimiento como grado de delincuencia y no como delito en sí. Este Código Penal, "a diferencia del de 1871, padece de graves deficiencias de redacción y estructura, constantes reenvíos de duplicidad de conceptos y hasta de contradicciones flagrantes, todo lo cual dificultó su aplicación practica"¹⁶ siendo que hasta el propio licenciado José Almaraz, en su exposición de motivos del Código Penal de 1929, reconoce que es un Código de transición y como tal, plagado de defectos y sujeto a enmiendas importantes, pero con el mérito de romper con los antiguos moldes de la escuela clásica y ser el primer cuerpo de leyes en el mundo que inicia la lucha consciente contra el delito a partir de la defensa

¹⁶ Carrancá y Trujillo, Raúl Derecho Penal Mexicano Parte General 14ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1982. pág. 128

social e individualización de sanciones. Es un Código para los delitos y no abarca las contravenciones...¹⁷

Dentro del mismo Ordenamiento, encontramos el Título Noveno, el cual se hace constar de cinco Capítulos que van del artículo 560 al 601, por medio de los que se estudiaban los llamados "DELITOS COMETIDOS POR LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS" la siguiente forma:

CAPITULO I. "De la anticipación o prolongación de funciones públicas". - dentro de los cuales encontramos un subtítulo que se hace llamar "Del ejercicio de las que no competen a un funcionario.- Del abandono de comisión, cargo o empleo". - Capítulo integrado por seis artículos dentro de los cuales se redactó casi textualmente el capítulo primero del Código de 1871, actualizándose únicamente las sanciones concernientes a las multas, y en algunas conductas se modificó lo relativo a la pena corporal.

CAPITULO II. "Del abuso de autoridad". - Capítulo que contiene trece artículos de los cuales los doce primeros son casi idénticos en cuanto a su texto, a los que integraban el capítulo II del Código de 1871, cambiándose lo concerniente a la cuantía de las multas y la omisión del extrañamiento; el artículo restante estipuló que pagaría multa y sería destituido e inhabilitado el funcionario o empleado público que con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte de los sueldos de este, las dádivas u otro servicio.

CAPITULO III. "De la coalición de funcionarios". - Ilícito que encontramos tipificado de la misma forma que en el Código Martínez de Castro, siendo que dentro de sus tres artículos lo único modificado fue lo referente a que ya no se necesitaba para la inhabilitación del funcionario el arbitrio del juez, ya que

¹⁷ Cf. Reynoso Dávila, Roberto Op Cit. pág. 117.

ahora en todos los casos y sin hacer alusión en lo respectivo a la gravedad de la conducta ilícita llevada a cabo por el servidor publico, se les inhabilitaría para desempeñar otro empleo, cargo o comisión de la misma clase del dimitido.

CAPITULO IV. "Del cohecho". - Ilícito previsto en once artículos, de los cuales se logra desprender que a diferencia del Código que estuvo en vigor desde el siglo pasado, la pena que respondía a la inhabilitación del funcionario ya no era perpetua, así como tampoco se maneja el extrañamiento; y en cuanto al cohechador ya no se le aplicaría sanción alguna, salvo cuando el cohechado no admitiere la dádiva o lo prometido y lo denunciare pues entonces al cohechador se le aplicaría la sanción que le hubiere correspondido al funcionario en el caso de haber accedido a la aceptación; y en cuanto a los intermediarios participantes en esta conducta delictuosa, ya no se les penaba como si fueren cómplices, sino que se les aplicaba la mitad de la sanción que correspondiese al servidor publico.

CAPITULO V. "De los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación". - Capítulo que se encontraba integrado por nueve artículos de los cuales se sabe que son altos funcionarios de la Federación, aquellos referidos en el artículo 108 Constitucional, quienes podían cometer delitos oficiales como lo eran los denominados: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales, omisión o negligencia de sus funciones entre otros; a los cuales se les sancionaba con suspensión privación de los emolumentos anexos e inhabilitación para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación.

Como podemos percatarnos en el Código de 1929, ya no se tipificaban los delitos de peculado, concusión, ni los delitos cometidos en materia civil o penal; motivos también por los cuales el Código Almaraz, como hemos ya referido, hizo sentir a los órganos del poder la necesidad de una nueva reforma que diera satisfacción a las inquietudes científicas recogidas por el mismo Código,¹⁸ por lo que el licenciado Portes Gil, organizó una nueva comisión encargada no de llevar una simple depuración del citado Código, sino de su total revisión; esta corporación se encontró integrada por los licenciados Alfonso Teja Zabre quien fungió con el carácter de presidente de la misma, José Angel Ceniceros, Luis Garrido, José López Lira, Ernesto Garza y Carlos Angeles; quienes presentaron su proyecto a mediados del año de 1931, el cual fue aceptado y promulgado por el entonces Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio, el 13 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de ese mismo año con el nombre de **"CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL"**,¹⁹ del cual destacan como directrices importantes la amplitud del arbitrio judicial, mediante mínimos y máximos para la individualización de las sanciones, la tentativa, las formas de participación y siguiendo las bases del Código de 1929, nos marca la proscripción de la pena de muerte entre otras.

Este ordenamiento ha sufrido varias reformas entre las que fluctúan las correspondientes a los años de 1974, 1983 y 1999;²⁰ y que con relación al tema en cuestión, encontramos estipulados en el Título Décimo los llamados "DELITOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS PUBLICOS", desglosados dentro de cinco capítulos de la siguiente forma:

¹⁸ Vid. supra. págs 20 y 21.

¹⁹ Vid infra pág. 26.

²⁰ Ibidem

CAPITULO I. "Ejercicio indebido o abandono de funciones publicas". - Este capítulo a diferencia de los dos Códigos anteriores, cambió de denominación, ya que dejó atrás el de "Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de los que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo"; además de estar integrado por un solo artículo, en donde se enumeraban los mismos ilícitos sancionables en los referidos Códigos de 1871 y 1929; con excepción de aquel que hacía referencia a sancionar a los servidores que ejercieren funciones que no les correspondían por su empleo, cargo o comisión; siendo que todos los demás ilícitos de conformidad con este Código se les sancionaba con prisión y multa.

CAPITULO II. "Abuso de autoridad". - Delito previsto dentro de dos artículos, en los cuales se menciona como sanción para todas las conductas ilícitas previstas dentro del mismo: la prisión, la multa y la destitución de empleo, siendo que las dos primeras variarían dependiendo del arbitrio del juez, pero cabe hacer notar que este ordenamiento omite el extrañamiento, además de que dentro de éste delito ya no se contemplan aquellas conductas en que el funcionario pidiese o emplease la fuerza pública para impedir el cumplimiento de una Sentencia irrevocable; pero a cambio de las omisiones anteriores, encontramos la previsión de dos conductas más: las cometidas por los alcaides o encargados de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, sin que hubiere dado parte del hecho a la autoridad correspondiente y cuando el funcionario tenía conocimiento de una privación ilegal de libertad y no la denunciare a la autoridad correspondiente o si estando dentro de sus atribuciones no la hiciera cesar.

CAPITULO III. "Coacción de funcionarios". - Capítulo en el que se imponen como sanciones prisión y multa para todos aquellos funcionarios

públicos, empleados o comisionados del gobierno que se coligasen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, o impidiesen su ejecución o hicieren dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualesquiera de sus ramas.

CAPITULO IV. "Cohecho". - Conducta ilícita cometida por algunos funcionarios cuando directa o indirectamente recibían o solicitaban indebidamente dinero o cualquier otra dádiva, o aceptaban una promesa para hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; pero éste ilícito también era sancionado para aquellas personas que directa o indirectamente dieran u ofrecieran dádivas a la persona encargada de un servicio público, fuere o no funcionario para que hiciere u omitiere un acto justo o injusto relacionado con sus funciones. Siendo que a ambas partes se les sancionaba con prisión y multa. Cabe hacer notar que en este ordenamiento ya no se sanciona a los intermediarios, así como tampoco se menciona que la dádiva recibida motivo del cohecho, caería en comiso para aumentar el fondo de indemnizaciones.

CAPITULO V. "Peculado y Concusión". - Ilícitos que volvemos a ver contemplados dentro de seis artículos; siendo que dentro de los tres primeros se tipifica como peculado, a aquella conducta cometida por toda persona encargada de un servicio público, aunque fuere por comisión de tiempo limitado y no tuviere el carácter de funcionario, resultando que para usos propios o ajenos distrajere de su objeto el dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente a la Nación, a un Estado, a un Municipio o a un particular, si por razón de su encargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por cualquiera otra causa; sancionándose con prisión, multa y destitución de empleo o cargo e inhabilitación.

En cuanto a los otros tres artículos restantes, estos hacen referencia al delito de concusión, sancionándolo con la destitución de empleo o inhabilitación y además deberían pagar una multa todos aquellos que estuvieren encargados de un servicio público, o a los que fueren encargados o comisionados por un funcionario público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

Como podemos observar, dentro del título en cuestión, ya no se encuentran contemplados todos aquellos delitos cometidos por los altos funcionarios de la federación; así tampoco aquellos delitos que se podían cometer en materia civil o penal, conductas encontradas en el anterior Código de 1929, dentro del Título denominado "Delitos Cometidos por los Funcionarios Públicos"; si no que ya los encontrábamos dentro de otro título bajo la denominación de "Delitos cometidos contra la Administración de Justicia".

Con relación a las **reformas que ha sufrido este ordenamiento** que data del año de 1931, es importante destacar las concernientes a los años de 1974, 1983 y las recientemente publicadas el 17 de septiembre de 1999; toda vez que debido al decreto de 20, promulgado el 21 y publicado el 23 de diciembre de 1974, se reformó el nombre de este ordenamiento y diversos preceptos del mismo, para quedar como **"CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL"**; lo anterior debido a que el 08 de octubre de ese mismo año, se publicó que se erigieron en Estados miembros de la Federación los Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

En lo que respectivo a las reformas de 1983, cabe destacar que las mismas representan un gran avance, debido a que constituyen uno de los pasos más trascendentales de la Nación, ya que con ellas se concluye un periodo de más de cincuenta años en que se venía haciendo acopio a un Código Penal con ideas pasadas, desfasado de las circunstancias a las que habría de aplicarse.

Estas reformas del año de 1983, estuvieron a cargo del Procurador de la República, Dr. Sergio García Ramírez, quien auxiliado de un grupo de distinguidos maestros en derecho, destacando el Dr. Celestino Porte Petit, se encargaron de aglutinar, depurar y redactar las modificaciones legales que tanto ansiaba México. Siendo que en la parte especial se incluyeron nuevos tipos penales y desaparecieron aquellos que por su propia naturaleza se aconsejó su exclusión del catalogo de delitos, y entre las nuevas figuras que se reglamentaron, encontramos algunos delitos en los que pueden delinquir los servidores públicos.

Es de suma relevancia destacar, que no solamente se adicionaron nuevos delitos en cuanto al tema que en estos momentos estamos tratando, sino que todo el Título Décimo, denominado "DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PUBLICOS", fue objeto de las citadas reformas y, con pequeñas modificaciones posteriores que se realizaron al mismo, éste Título se estructuró de la siguiente forma:

CAPITULO I.- Mismo que no lleva consigo título alguno; pero se encuentra integrado por tres artículos dentro de los cuales hayamos la definición de quienes son los Servidores Públicos, así como lo que se deberá tomar en cuenta para la individualización de las penas previstas dentro del Título en cuestión.

CAPITULO II. "Ejercicio indebido de servicio público". - Ilícito contemplado desde el principio de nuestro derecho penal, el cual poco a poco a cambiando de nombre, así como las conductas que lo conforman; siendo denominado desde un inicio: "Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión cargo o empleo", posteriormente ya en el Código de 1931, se llamó "Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas" y que actualmente lleva consigo la denominación que encabeza el capítulo en referencia.

CAPITULO III. "Abuso de Autoridad". - Delito que presenta a partir de las reformas en cuestión, nuevas modalidades para su comisión; derogándose por las mismas razones expuestas algunas otras conductas que lo conformaban; siendo que de acuerdo a la conducta delinquirida, será la sanción que se le impondrá al servidor que incurrió en este ilícito.

CAPITULO IV. "Coalición de servidores públicos". - Capítulo que a consecuencia de las reformas cambia de denominación, por el motivo de que ya no se habla de funcionarios públicos, sino de servidores públicos; y por ello ya no lleva el nombre de "Coalición de funcionarios públicos".

CAPITULO V. "Uso indebido de atribuciones y facultades". - Ilícito de nueva creación, que estipula aquellas conductas en donde los servidores públicos indebidamente otorguen concesiones de prestación de servicios o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación; permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito

Federal; o que el servidor público otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos. Así también incurre en este ilícito toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones que hemos ya hecho referencia, o que sea parte de las mismas; y cuando el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal. Las sanciones que se les impondrán serán de multa, destitución e inhabilitación que deberán ser acordes de conformidad con el monto que haciendan las operaciones referidas.

CAPITULO VI. "Concusión". - Delito contemplado por separado al de Peculado, ya que si recordamos, anteriormente los habíamos analizado dentro de un mismo capítulo; pero en consecuencia de las reformas en comento encontramos que los mismos ilícitos se encuentran tipificados en diferentes capítulos. Siendo que le da nombre a este capítulo el consistente en la exigencia de una exacción arbitraria que un servidor público para fines propios le hace a los particulares.

CAPITULO VII. "Intimidación". - Conducta delictiva establecida a partir de 1983, debido a la existencia de servidores públicos que por sí o por interpósita persona, utilizan la violencia física o moral, para inhibir o intimidar a cualquier persona, con el fin de evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o cuando el servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información formulada por algún funcionario, realiza una conducta ilícita u omite una licita debida que lesiona

los intereses de las personas que las presentan o aportan, o de algún tercero con quien dichas personas guardan algún vínculo familiar, de negocios o afectivo. Esta conducta se sanciona con multa, prisión, destitución e inhabilitación.

CAPITULO VIII. "Ejercicio abusivo de funciones". - Comete éste delito, el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones; efectúe compras, ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con quien tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; o cuando el servidor público, valiéndose de la información poseída por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servido público o a alguna de las personas antes mencionadas; siendo que esta conducta se sanciona con prisión, multa, destitución e inhabilitación de empleo, de conformidad con la cuantía a la que asciendan las operaciones que hemos mencionando.

CAPITULO IX. "Trafico de influencia". - Delito que se empezó a tipificar a partir de las reformas de 1983; y penaliza el uso del empleo, cargo o comisión del servidor público, para inducir, promover o gestionar cualquier tramitación o resolución ilícita de algún negocio público y que sea completamente ajeno a

sus responsabilidades. Igualmente sanciona a quien promueva la comisión del delito o se preste a la gestión o promoción.

CAPITULO X. "Cohecho". - Conducta ilícita que con las citadas reformas, se ha reducido a un solo artículo, en el cual no se ha dejado de sancionar tanto al cohechado como al cohechador. También así con las referidas reformas, se ha estipulado que en ningún caso se devolverá a los responsables del delito en comento, el dinero o dádiva entregadas, ya que las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

CAPITULO XI. Capítulo que a partir de 1983, nunca ha existido; pero, que nos hemos visto en la necesidad de mencionarlo, por motivo de que en algunos Códigos Penales lo encontramos como derogado, despertándonos con ello la curiosidad de saber que delito era el que ahí se estipuló, siendo que nunca lo localizamos, porque nunca existió; lo cual claramente lo podemos corroborar en las Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

CAPITULO XII. "Peculado"- Ilícito que a consecuencia de las reformas a las que nos hemos estado refiriendo, se tipifica por separado, es decir, que anteriormente éste ilícito se reglamentaba junto con el delito de concusión; pero que en nuestra legislación penal los encontramos individualizados; siendo el peculado aquel delito que en su esencia jurídica, consiste en la distracción que un servidor público hace de los bienes pertenecientes al Estado, a un Organismo descentralizado o a un particular, que le han sido confiados por la función que desempeña.

CAPITULO XIII. "Enriquecimiento ilícito". - Conducta delictiva que cometen aquellos servidores públicos que con motivo de su empleo, cargo o comisión, no pueden acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; siendo que se decomisará en beneficio del Estado, aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de conformidad con la citada Ley Federal; también así, nuestra legislación penal sanciona este delito con prisión, multa, destitución e inhabilitación que varían de conformidad con el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito.

En cuanto a los delitos que fueron por primera ocasión contemplados en nuestra actual legislación penal, en 1983 bajo el rubro de "Delitos cometidos por servidores públicos" cabe mencionar que fueron trasladados de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, lo que constituyó un gran acierto del legislador quien de esta forma puso en práctica la debida sistematización de las normas, al ser ubicarlas en el Código Correspondiente.

En lo respectivo a las recientes reformas a nuestro Código Penal, publicadas el 17 de septiembre de 1999, cabe destacar que las mismas fueron con la finalidad de dar respuesta a la ansiada petición de los habitantes de nuestra Entidad, respecto a temas de diferente índole, pero que todas y cada una de ellas van encaminadas a tratar de mejorar la situación actual en la que vivimos día a día, como por ejemplo la impunidad al cohecho, identificado por la mayoría de los ciudadanos como "corrupción" ya que ésta es cada vez más generalizada dentro de las dependencias encargadas de salvaguardar la seguridad pública.

Como primer cambio que encontramos del resultado de éstas reformas, fue lo referente a la nueva denominación de nuestra legislación penal, ya que ahora ha quedado como “CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL”, separándose así el fuero común de lo concerniente al fuero federal.

En relación con el Título en estudio, es decir el denominado “Delitos cometidos por servidores públicos”, podemos percatarnos que ahora se define al servidor público del Distrito Federal, como toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. En cuanto hace a los demás capítulos, que integraron el título décimo, sólo se modificó lo concerniente a que ya no se mencionan a aquellos servidores e instituciones del fuero federal; se aumentaron penas y sanciones a algunos de los delitos contemplados en el mismo.

Como podemos percatarnos, estas conductas ilícitas que se encuentran tipificadas dentro del Título Décimo de nuestro Código Penal para el Distrito Federal, logran perjudicar a la Administración Pública, ya que se trata de delitos que necesitan como requisito *sine quanon* que los sujetos activos tengan una cualidad específica, es decir, que se requiere que la conducta delictuosa sea llevada a cabo por un servidor público,²¹ quien delinquirá al momento de estar desempeñando la función que se le hubiere encomendado o asignado; siendo que únicamente en la modalidad del delito de cohecho, que se describe en la fracción II del artículo 222, el sujeto activo es también el Particular que da u ofrece la dádiva o promesa.

²¹ Vid. supra. págs. 4-6.

C. ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL DELITO DE COHECHO

Dentro de la minuciosa búsqueda que hemos realizado para encontrar todo lo concerniente con el delito que nos ocupa, encontramos que el vocablo jurídico COHECHO, proviene del bajo latín *confecto*, que significa preparado, arreglado; y consiste en poner precio a un acto que debía ser gratuito; en el cual el sujeto pasivo es siempre la Administración Pública; y los sujetos activos son el servidor público que acepta o solicita la dádiva o la promesa y el particular que la da u ofrece, pero que no debe equipararse a la donación.²²

Esta conducta delictuosa que en nuestro derecho lleva el nombre de COHECHO, es el mismo que los romanos llamaron *crimen repetundarum*; los ingleses *bribery*; los portugueses *peita*, *suborno* y *corrupçao*; la antigua Italia *barateria* o *baratteria*;²³ y los franceses *corrupción*. Tiene sus antecedentes de conformidad con las obras doctrinarias más especializadas, dentro del **Derecho Romano**, es decir, en la Ley de las Doce Tablas, o también llamada Ley Decemviral, que representa la primera forma de texto codificado de los romanos, y desaparecida a consecuencia del saqueo e incendio de la ciudad, que tuvo lugar entre el año 391 o 390 a. C., a raíz de la invasión de los galos; motivo por el cual se tienen noticias muy remotas e indirectas del texto auténtico de estas leyes; pero se sabe de ellas porque se fueron transmitiendo oralmente de generación en generación.

Esta importante legislación, no era una compilación de leyes, sino una recopilación de usos y costumbres a las que se habían agregado algunos preceptos y conceptos religiosos; siendo que en un principio los decemviri, en

²² Cf. Goldstein, Raúl. Diccionario de Derecho Penal y Criminología. 3ª ed. Argentina. Ed. Astrea 1993.

²³ Carrara, Francesco. Programa de Derecho Criminal Parte Espacial. Volumen V 4ª ed. Ed. Temis Bogotá-Colombia. 1986 pág 90.

el año 451 a. C. quienes codificaron en diez tablas los puntos legislativos que consideraron esenciales, distribuyéndolos de la siguiente forma:

Tabla I.-	<i>"Si in ius vocatur"</i>	(Derecho Procesal)
Tabla II.-	<i>"De iudiciis"</i>	(Juicio Ordinario)
Tabla III.-	<i>"De rebuc creditiis"</i>	(Juicio Ejecutivo contra los deudores insolventes)
Tabla IV.-	<i>"De iure Patrio"</i>	(Patria potestad y organización familiar)
Tabla V.-	<i>"De haereditatibus et tutelis"</i>	(Las herencias y tutelas)
Tabla VI.-	<i>"De dominio et possessione"</i>	(La propiedad, dominio y posesión)
Tabla VII.-	<i>"De iure aedium et agrarum"</i>	(Servidumbres, dominio de inmuebles y gravámenes)
Tabla VIII.-	<i>"Crimen pecuniarum repetundarum"</i>	(Delitos de los servidores públicos, daños a las personas)
Tabla IX.-	<i>"Furtum nec manifestum"</i>	(Robo en sus diversas hipótesis)
Tabla X.-	<i>"Matrimonium"</i>	(Derecho público y derecho sacro)

Pero tiempo después, hubo la necesidad de hacer algunas modificaciones y añadidas; y en el año 449 a.C., fueron aprobados los proyectos de dos tablas adicionales:

Tabla XI.-	<i>"Parricidium"</i>	(Parricidio intencional)
Tabla XII.-	<i>"Homicidium"</i>	(Homicidio no intencional)

Con esta codificación que existió en Roma, se vieron implicados en la naturaleza humana ciertas figuras y ramas del derecho, que en todos los pueblos y en todo tiempo siempre se han considerado y tomado en cuenta; lo

cual tenemos presente al mencionar las partes integrantes de esta legislación, ya que ha sido preciso enumerarla para ocuparnos monográficamente a partir de este momento del delito de cohecho, el cual se encontraba dentro de la denominación señalada en la tabla VIII, la cual reglamentó el procedimiento criminal, así como de otras conductas delictuosas cometidas por los servidores públicos, que se referían en lo punible al abuso que deriva de los puestos ejercidos por los mismos, o los encargados de alguna función dentro de la sociedad, partiendo desde el propio Emperador, Comicios, Pretores y Jurados; quienes por la adquisición de los puestos públicos, caían en el cobro de intereses, comercio de granos, ganancias del juego, etc. Desde entonces se creó el procedimiento adquisitivo a cargo de las personas que integraban el Senado, entre los cuales se elegía a los más probos para juzgarles, así como también a los que conocieran la práctica del derecho, los cuales ya erigidos en un jurado dictaban una resolución del asunto a su criterio, que se encontraba restringido a la verdad y a un cierto arbitrio por mayoría de votos; y a la aprobación del poder del Soberano.

Este procedimiento inquisitivo que traía con sígo la pena de muerte, se fue poco a poco suavizando, posterior a las Leyes de las Doce Tablas, se dictaron otras leyes que reglamentaban la conducta de quienes recibieran alguna recompensa por cumplir con sus altas obligaciones, lo cual junto con otros comportamientos de los servidores públicos tomaron el nombre genérico de *crimen repetundarum* o simplemente *crimen repetundae*, el cual se utilizó también como una acción contra el enriquecimiento de ciertas categorías de funcionarios que valiéndose de las mismas, aceptaban o exigían dádivas, dinero u otra cosa valorable de las personas sometidas a su jurisdicción;

siendo por lo anterior que se dictaron para tratar de remediar tales conductas las siguientes leyes: ²⁴

1. *Lex Repetundis* o *repetundarum*, que comenzó a regir hasta después de la segunda guerra púnica, y comprendía todas las prevaricaciones administrativas las crueldades, las rapiñas y las extorsiones.

2. *Lex Calpurnia*, que establecía la cuestión perpetua de las concusiones; siendo que sus juicios eran privados, y se llevaban a cabo únicamente para recuperar lo que se había dado; no llevando otra pena que la de restituir lo mal habido.

3. *Lex Acilia*, decretó el juicio inmediato pero que a diferencia de la *Lex Calpurnia*, el juicio era público; siendo utilizada como acción para pedir una indemnización por el doble de lo entregado y se extendió el derecho de pedir la devolución, aún cuando terceras personas hubieran recibido los objetos entregados.

4. *Lex Servilia*, extiende la penalidad a las faltas de todos los magistrados y hasta los jueces mismos de las *repetundae*

5. *Lex Cornelia*, castiga a los jueces prevaricadores o corrompidos y a los gobernantes que no rendían cuentas

6. *Lex Julia Repetundarum*, ley considerada como excelente, pero muy severa; sirviendo de modelo a todas las leyes posteriores del Imperio. Esta ley se aplicaba a todo Magistrado, funcionario o ciudadano encargado de

²⁴ Teodoro Mommsen. Historia de Roma Tomo II. Argentina. Ed Joaquín Gil. 1953. págs. 2030-2032.

un ministerio público o perteneciente a su personal, que hubiese recibido o tomado indebidamente algún dinero o regalo. En materia de cohecho, ordenaba la *repetitio* del dinero recibido, fuesen cualesquiera las manos porque hubiesen pasado. Por último, esta ley pronunciaba la pena de destierro, la expulsión del senado, y en algunas ocasiones la infamia con ciertas incapacidades accesorias, intestables, etc.

Siguiendo con la evolución del cohecho, encontramos y debemos citar por su importancia en la **Legislación Española**, la *Lex Romana Visigothorum*, denominada más tarde *Fuero Juzgo*, que en sus libros 7º, título 4, ley 5ª; y 2º, ley 2ª, se imponía al juez una multa y quedaba incapacitado perpetuamente para volver a ser juez, también así era infamado; además debía restituir con otro tanto la suma que había recibido.

¶

En cuanto a las *Siete Partidas*, logramos encontrar que las mismas trataron al delito en comento de una manera más completa; ya que en la partida V, Título 14, Ley 52; y Partida III, Título 22, Leyes 24, 25 y 26, se imponía en asuntos de carácter civil, aquellos jueces que se dejaren cohechar, el pago del triple de lo recibido o prometido, degradación e infamia; y al cohechador se le sancionó con la pérdida del pleito que motivo el ofrecimiento de la dádiva o la promesa, con el pago del triple de lo dado o el doble de lo prometido; y en los que fueren de carácter criminal se imponía al juez, destierro perpetuo en una Isla y la confiscación de sus bienes para la cámara del rey; y en los casos en que la dádiva no se recibiera todavía, la pena pecuniaria se rebajaba al doble; y si el acusado hubiese dado o prometido algo al juez, para que éste le absolviese, se consideraba como

probada la acusación, salvo que fuese cierto que fuere inocente y la dádiva o promesa se hubiere realizado sin compromiso alguno.²⁵

En cuanto a la Novísima Recopilación, encontramos que en el Libro XI, Título I, Ley 7ª, se dispuso que "... los alcaldes de las alzadas, corregidores, alcaldes y jueces de ciudades, villas y lugares, no tomaren, ni en público, ni a escondidas, ni por sí, ni por otros, dones de ninguna persona de las que entre ellos hubieran de venir a pleito so perdida del oficio y de la imposición de graves penas pecuniarias...";²⁶ y en la Ley 9ª, se estableció "... que el juez que por sí o por las personas que de él dependa, recibiere dádivas o regalos, de cualquier naturaleza que sean, de los que tuvieren pleito ante él, o probablemente pudieren tenerle, aun que en la actualidad no le tengan, incurre en las penas de privación de oficio, inhabilitación perpetua de obtener otro, y devolución del cuatro tanto de lo recibido..."²⁷

Siguiendo con la línea del derecho español, que es del que deviene el antecedente principal de nuestro derecho penal en lo concerniente a la regulación del delito que nos ocupá; y conforme a su manejo en la historia,²⁸ encontramos el Código Penal de 1822, el cual trató al delito de cohecho de una manera más minuciosa; ya que según él, en este ilícito el funcionario público que aceptare por sí o por medio de otra persona soborno, regalo o promesa para hacer un acto injusto o dejar de hacer aquello a que se este obligado, o simplemente aceptare regalos de sus subalternos o de las personas que tuvieren asuntos pendientes ante él, se les sancionaba con

²⁵ Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo Americana. Tomo XIII, Ed. Espasa-Calpe S.A Sin año.

²⁶ Cuello Calón, Eugenio. Derecho Penal. Parte Especial Tomo II Volumen I. 14ª ed. Barcelona España. Brosch, casa Editorial. S.A Sin año. pág. 439.

²⁷ Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I. Ed. Cardenas Editor y Distribuidor 1979.

²⁸ Enciclopedia Universal Ilustrada. Op. cit.

infamia, reclusión, pérdida de empleo e incapacidad para ejercer algún puesto público, las cuales se impondrían de conformidad con el caso en que hubiese incurrido el servidor público, siendo que además de las que se les llegaren a imponer, debían de pagar el triple del valor de lo recibido y se les decomisaría lo que hubieren aceptado; y con relación a los cohechadores, tenemos que se les sancionaba con arresto, multa, represión y apercibimiento que dependerían de la gravedad del ilícito. Pero además de lo anterior, se estipuló en este Ordenamiento, la prohibición de aceptar regalos de los llamados de tabla o costumbre, bajo pena de apercibimiento y multa equivalente al regalo.

Posterior la referida codificación, se expidió el de 1848, que fue reformado en 1850, el cual en su Capítulo XIII, Título VIII, bajo el rubro de "Delitos de los empleados públicos en el ejercicio de su cargo", se tipificó el delito de cohecho y, a diferencia del Código anterior distinguió una diversidad de casos en los que se podían incurrir para la comisión del mismo; siendo estos casos la admisión de regalos o de una promesa para lograr llevar a cabo la comisión de un delito de los que se expresaban dentro del título comentado, o para que se cometiere un abuso no penado, o para que se ejecutara u omitiera un acto lícito o debido por razón de su cargo, o simplemente que se admitieren regalos sin objeto ostensible pero que iban en consideración al cargo del funcionario; todo lo cual llevaba como sanciones la inhabilitación perpetua o temporal, multa y represión pública; las cuales se impondrían de conformidad con el caso y la gravedad incurrida, además en todas las modalidades caerá en comiso la dádiva aceptada; y en relación a los cohechadores, se estipuló que serían penados como cómplices. También así dentro de éste Ordenamiento, se señaló que con el nombre de empleados públicos se comprenderían a los asesores, árbitros, arbitadores y peritos.

Finalmente y siguiendo la misma línea, comentaremos el Código Penal Español de 1870, ya que éste fue la base para la elaboración de nuestra primera Codificación Penal de carácter Federal,²⁹ siendo que el primer Código de los mencionados, bajo el rubro denominado "De los delitos de los empleados públicos en el ejercicio de sus cargos", manifestó que para la existencia del delito de cohecho, se requería que se tratara de un funcionario público, existiera una dádiva recibida ó una promesa aceptada por parte del funcionario por sí o por persona intermedia y, que dicha dádiva o promesa tuviere por objeto que el funcionario practicara un delito o un acto injusto o dejara de hacer lo debido, realizara las que fueren propias de su cargo; casos sancionados de conformidad al valor de la dádiva: con multa, presidio e inhabilitación. Disposición juzgada por los tratadistas, quienes manifestaron que era mejor seguir con el criterio del Código de 1822, ya que ese Ordenamiento sí tomaba en cuenta el valor de lo prometido para valuar la multa que habría de imponerse al servidor público que incurriese tal conducta delictuosa.

D. EL DELITO DE COHECHO EN EL DERECHO MEXICANO

Hemos mencionado con anterioridad que la cultura azteca castigó con pena de muerte a los jueces que se dejaron corromper con obsequios; los reinos de la triple alianza, castigaron a los jueces que recibieron alguna dádiva, con el trasquilamiento, destitución o muerte, sanciones que dependieron de la gravedad causada por el ilícito y; durante el transcurso de la época colonial, en donde se aplicaron diferentes Leyes, Fueros, Ordenanzas, Recopilaciones y Partidas, encontramos que reglamentaron el delito que nos interesa: el

²⁹ Vid. supra. págs. 14 y 15

Fuero Juzgo, las Siete Partidas y la Novísima Recopilación; disposiciones que comentamos en el inciso anterior³⁰ y que dejaron de tener aplicación en México, a partir de la Independencia de nuestro país. Comenzando entonces a regir el delito de cohecho, el **Código Penal de 1871**, el cual era de aplicación para el Distrito y Territorios de la Baja California sobre delitos del Fuero Común y para toda la República sobre delitos contra la Federación, reglamentando dicha conducta de la forma siguiente:

TITULO UNDECIMO

CAPITULO IV

Cohecho

Art. 1014. Toda persona encargada de un servicio público, sea ó no funcionario, que acepte ofrecimientos ó promesas, ó reciba dones ó regalos, ó cualquiera remuneración, por ejecutar un acto justo de sus funciones que no tengan retribución señalada en la ley, será castigado con suspensión del empleo de tres meses á un año, y multa igual al duplo de lo que reciba.

Art. 1015. El cohechado por ejecutar un acto injusto, ó por dejar de hacer otro justo, propio de sus funciones, será castigado con la pena de tres meses de arresto á dos años de prisión, multa igual al duplo del cohecho y suspensión de empleo de tres meses a un año, sin perjuicio de lo prevenido en la fracción única del artículo 148, si el acto ó la omisión no hubiere llegado a verificarse.

En caso contrario, sufrirá de uno á tres años de prisión, pagará la multa susodicha y será destituido de su empleo ó cargo, é inhabilitado perpetuamente para obtener otro en el mismo ramo.

Art. 1016. Lo prevenido en el artículo anterior, se entiende del caso en que el culpable acepte el cohecho por ejecutar un acto injusto que no sea en sí delito. Si lo fuere, se aplicarán las penas de que se habla al final del artículo anterior, por la

³⁰ Vid. supra. págs 38 y 39.

sola aceptación del cohecho, y cuando el delito llegare a ejecutarse, se observaran las reglas de acumulación.

Art. 1017. En todo caso en que el cohecho consista en ofrecimientos, promesas o cosas que no sean estimables en dinero, en lugar de las multas de que hablan los artículos anteriores, se impondrá una de segunda clase.

Art. 1018. Se tendrán como circunstancias agravantes de cuarta clase:

I. Ser el cohechado juez, jurado, asesor, árbitro, arbitrador ó perito.

II. Que el cohecho se verifique á instancia del cohechado.

Art. 1019. No se librara de las penas del cohecho, el que lo reciba por medio de otro, ni el que, por faltar á sus deberes, estipule que se dé alguna cosa, ó se preste un servicio á otra persona.

Art. 1020. El que por un acto ejecutado en desempeño de funciones públicas, reciba de la persona interesada, en dicho acto, ó de otra en su nombre, un presente, regalo ó agasajo, será castigado con extrañamiento y una multa igual al duplo de lo recibido.

Art. 1021. En todos los casos de los artículos anteriores, caerá en comiso lo que haya recibido el cohechado, y se aplicará al fondo de indemnizaciones.

Art. 1022. El corruptor, en los casos de que hablan los artículos que preceden, sufrirá por regla general las mismas penas del cohechado, menos las de suspensión de empleo é inhabilitación.

Art. 1023. Se exceptúa de lo prevenido en el artículo anterior, el caso en que la pretensión del corruptor sea justa y haya hecho el soborno á instancia del cohechado. Entonces, solo se le impondrá una multa igual al monto del cohecho.

Art. 1024. La tentativa del cohecho se castigará con la pena de ocho días á seis meses de arresto, y multa de 100 á 1,000 pesos.

Art. 1025. Las personas que intervengan en el cohecho á nombre del corruptor ó del cohechado, serán castigadas como cómplices.

Posterior a éste Ordenamiento, fue expedido el **Código de 1929**, el cual reglamentaba ésta conducta delictuosa de una forma muy semejante a la transcrita, tipificándose textualmente de la manera siguiente:

TITULO NOVENO

CAPITULO IV

Del cohecho

ARTICULO 582. - Toda persona encargada de un servicio público, sea o no funcionario, que acepte ofrecimientos o promesas, o reciba dones o regalos, o cualquiera remuneración por ejecutar un acto justo de sus funciones, será destituido de su empleo, pagará una multa igual al duplo de lo que reciba y quedará inhabilitado por cinco años para cualquier empleo en la administración pública.

ARTICULO 583. - Al cohechado por ejecutar un acto injusto, o por dejar de hacer otro justo, propio de sus funciones, si el acto o la omisión no hubieren llegado a verificarse, se le aplicaran de tres meses de arresto a dos años de segregación, pagará una multa igual al duplo de la cantidad dada u ofrecida por el cohechador y será destituido del empleo.

Si el acto u omisión se llevaren a cabo, además de la multa requerida y de la destitución de empleo o cargo, se aplicará segregación de uno a tres años o inhabilitación por veinte años para obtener otro empleo.

ARTICULO 384. - Lo prevenido en el artículo anterior se aplicará al caso en que el culpable acepte el cohecho por ejecutar un acto injusto que no sea en sí delito. Si lo fuere, se aplicarán las sanciones de que se habla al final del artículo anterior, por la sola aceptación del cohecho, y las reglas de acumulación.

ARTICULO 585. - En todo caso en que el cohecho consista en ofrecimientos, promesas o cosas que no sean estimable en dinero, en lugar de las multas de que hablan los artículos anteriores, se impondrá una de quince a treinta días de utilidad.

ARTICULO 586. - Se tendrán como circunstancias agravantes de cuarta clase: I.- Ser el cohechado funcionario judicial, jurado, asesor, árbitro, arbitrador o perito; y

II.- Que el cohecho se verique a instancias del cohechado (sic).

ARTICULO 587. - No se librará de las sanciones del cohecho, el que, por interpósita persona, reciba lo prometido ni el que por faltar a sus deberes estipule que se dé alguna cosa o se preste un servicio a otra persona.

ARTICULO 588. - El que, por un acto ejecutado en el desempeño de funciones públicas reciba de la persona interesada en dicho acto, o de otra en su nombre, un presente, regalo o agasajo, pagará una multa igual al duplo de lo recibido.

ARTICULO 589. - Al cohechador, en los casos de que hablan los artículos que preceden, no se le aplicará sanción alguna, salvo cuando el cohechado no admita y denuncie el delito; entonces se aplicará al primero la sanción que correspondería al cohechado

ARTICULO 590. - Cuando la pretensión del cohechador sea justa, sólo se le hará una amonestación.

ARTICULO 591. - A las personas que intervengan en el cohecho a nombre del corruptor o del cohechado, se les aplicará la mitad de la sanción que corresponda a éstos. Mas si denunciaren al cohechado antes de que se pronuncie sentencia, no se les aplicará sanción alguna.

ARTICULO 592. - En todos los casos de los artículos anteriores caerá en comiso lo que hubiere recibido el cohechado, y se remitirá al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social para aumentar el fondo de indemnizaciones.

Pero como éste Ordenamiento dejó mucho que desear, en 1931 entró en vigor un nuevo Código Penal, que llevó por nombre: "Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal" denominación reformada en 1974, para quedar como "CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL"³¹ el cual tipificó el delito en cometo del siguiente modo:

TITULO DECIMO

CAPITULO IV

Cohecho

Art. 217. - Comete el delito de cohecho:

I.- La persona encargada de un servicio público, que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa directa o indirectamente para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

II.- El que directa o indirectamente dé u ofrezca dádivas a la persona encargada de un servicio público, sea o no funcionario, para que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

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

Pero en 1983, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, nuevas reformas para el Ordenamiento que estamos analizando y entre otras quedó desde entonces y hasta la fecha, tipificado el delito de cohecho como a continuación hemos transcrito:

³¹ Vid. supra págs. 20-23.

TITULO DECIMO

CAPITULO X

Cohecho

Artículo 222. - Comete el delito de cohecho:

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

II.- El que de manera espontánea dé 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 cometa el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa 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 diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

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

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado

No debemos olvidar que recientemente hubo, reforman importantes a nuestra codificación penal, el 17 de septiembre de 1999, resultando de las mismas la nueva denominación que se le ha dado al ordenamiento en cita, portando ahora el nombre de **“CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL”**³²

Cabe hacer mención de que en nuestra Legislación Penal vigente se encuentra consagrado el grado de la tentativa de una forma generalizada para los delitos contemplados dentro de éste Ordenamiento; así como también se hace mención de una serie de circunstancias de las personas que pueden incurrir en las conductas delictivas; y en este orden de ideas nuestra Codificación Penal para el Distrito Federal, fue evolucionando al paso del tiempo hasta llegar al grado de que en la actualidad se divide cada punto contenido en el mismo, de conformidad con el Título y Capítulo correspondiente.

En relación con el delito de cohecho, ya no fue necesario reglamentarlo en trece, once o dos artículos como lo hicieron los Códigos Penales anteriores, sino que a nuestro vigente Ordenamiento Penal, erróneamente le bastó un solo artículo para expresarnos en que circunstancias los servidores públicos o los particulares pueden incurrir en éste delito, así como el que se hará con el dinero o las dádivas motivadoras de ésta conducta ilícita; pero sobre todo encontramos marcados los mismos límites en cuanto a las sanciones tanto para el servidor público, como para el particular; también encontramos en determinados casos se aumentará dicha penalidad hasta en una mitad, por cuanto hace al servidor.

³² Vid Supra. pág. 33.

Creemos fundamental señalar que no solamente encontramos previsto el delito estudiado, dentro del Código Penal para el Distrito Federal, sino también lo prevén entre otros Ordenamientos: nuestra Constitución Política en sus artículos 109 fracciones II y III; la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos artículos 47 fracción XV, 88 Y 89; la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal artículo 17 fracción VI; el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal artículo 25 fracción III; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 81 fracción VI; Programa de Seguridad Pública para el Distrito federal 1995-2000, Capítulos: II punto 2.4, III inciso 7, IV punto 7, V punto 5.7 y Anexo 1 punto 5; y el artículo 22 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

EL DELITO DE COHECHO

Definición y Concepto. A

Naturaleza Jurídica. B

Estructura Jurídica . C

Objeto Jurídico de la Tutela Penal. D

Figuras afines al Delito de Cohecho. E

La problemática social del delito de cohecho en el Distrito Federal. F

El delito que en nuestro derecho penal porta la denominación de cohecho, hace alusión a la conducta que se ha presentado a través de todos los tiempos en formas diversas, las cuales han dependido de la finalidad que se ha deseado obtener; V.g. El hecho casi rutinario que se le hace a un servidor público cuando le ofrecemos dinero para obtener o acelerar la realización de su función, sin pretender con ello que dicho servidor se aparte de la ley; o en el caso contrario, cuando se le da dinero o alguna otra dádiva o se le hace una promesa, con la finalidad de lograr la suspensión o la ampliación de una norma en aquellos casos en donde su aplicación si hubiere procedido; y por ello, estas entre otras conductas son acontecimientos que han traído consigo a través de los años que el servidor público, se vea o se sienta con la oportunidad de incrementar de una forma sencilla su situación económica, además de que en determinado momento, siente la sensación de un cierto grado de poder, llegado hasta la magnitud de que ahora los servidores públicos se dan el lujo de fijar el monto al que ascenderá su intervención.

De esta forma el delito de **cohecho** es aquel que hace referencia al ofrecimiento, aceptación o solicitud de dinero o alguna otra dádiva e incluso alguna promesa, en donde se pueden ver involucrados el servidor público y/o el particular, así como los intermediarios (si los hubiere), los cuales actúan con la finalidad de que el segundo de los mencionados realice u omita un acto propio de sus funciones.

Es importante hacer notar en este momento, que en la mayoría de los casos el delito de cohecho opera con la finalidad de que el servidor público evada su deber, violando con ello lo estipulado en la ley; lo que a motivado que en el transcurso del tiempo se mencione que es uno de los peores males enfrentados en nuestro país, ya que ésta conducta delictiva abarca todas las esferas de la actividad nacional, de una forma visible en las actividades de la

administración pública; por lo que consideramos que la actividad de los poderes y competencias del Estado, requieren que su función se administre apegada a la legalidad relativa; pero sobre todo, se necesita que los servidores públicos no solamente sean aptos para impartirlas, sino que sean ellos mismos los primeros en acatar con los ordenamientos legislativos, para que de esta manera se logre una satisfactoria impartición de cualquier ley aplicable en nuestro país. Para lograr lo anterior hay que tener presente, que en todos los sistemas sociales, las prohibiciones varían de acuerdo con la presión con que se exijan, la probabilidad de ser sancionadas y la severidad de la vigencia ejercida.

A. DEFINICION Y CONCEPTO

Previamente hemos mencionado que la conducta delictiva que en nuestro derecho penal mexicano se denomina cohecho, es la misma que porta diferentes denominaciones dentro de las Codificaciones de otros países.³³ Distinguidos penalistas han aportado su concepto en cuanto a esta figura delictiva, siendo que dentro de los mismos se encuentran los transcritos a continuación:

Francesco Carrara, nos expresa que es "...la venta que de un acto perteneciente a sus funciones y que por regla general debería ser gratuito, le hace un funcionario a una persona privada."³⁴

Guiseppe Maggiore, manifiesta que es "...la aceptación hecha por un funcionario público, o por la persona encargada de un servicio público, para sí

³³ Vid. supra. pág. 34

³⁴ Op. cit. pág. 98

o para un tercero, de una retribución no debida, dada o prometida para cumplir, omitir o retardar un acto de su cargo.”³⁵

Sívio Ranieri, lo considera como “...la conducta de quien voluntariamente da o promete a un funcionario público o a un encargado de un servicio público, y de quien recibe o acepta la promesa, dinero u otra cosa útil, en beneficio de sí mismo o de otro, para omitir o retardar un acto de su cargo o del servicio, o para hacer un acto contrario a los deberes del cargo o del servicio, a sabiendas de esta contradicción.”³⁶

Garraud, sostiene que “...en un sentido general es, de una parte, la oferta, de otra, la aceptación de una ventaja cualquiera para hacer o abstenerse de un acto de la función o cargo”³⁷

De lo anterior, podemos observar que los grandes doctrinarios y maestros en derecho Francesco Carrara y Giuseppe Maggiore, manejan como cohecho, solamente aquella conducta realizada por el servidor público, por lo que consideramos que lo expresado por ellos no es acorde con la definición que se encuentra planteada en nuestra legislación penal vigente en el Distrito Federal, en la cual se establece que este ilícito se puede cometer tanto por el servidor, como por un particular en la siguientes forma:

Artículo 222. - 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, o acepte una

³⁵ Derecho Penal Parte Especial 2ª ed. Ed. Temis Bogotá-Colombia. 1989. págs. 189 y 190.

³⁶ Manual de Derecho Penal Parte Especial. Tomo III. Ed. Temis Bogotá-Colombia. 1975 págs. 273 y 274

³⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo III. Ed. Driskill. 1979.

promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

II.- El que de manera espontánea dé 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.

Por nuestra parte, podemos decir que el delito de cohecho, es aquel hecho delictivo, en el que pueden intervenir dos sujetos, es decir, puede ser cometido por el servidor público que por sí o por medio de otra persona acepta o llega a solicitar para sí o para otro alguna dádiva, ya sea en dinero o cualquier otra cosa e incluso alguna promesa; y/o puede ser cometido por el particular, quien espontáneamente da u ofrece la dádiva o promesa al servidor público. Resultando que en ambas hipótesis se hará con la finalidad de que el servidor público realice o haya realizado un acto propio de sus funciones; o para que él mismo lleve a cabo una acción u omisión en el desempeño de su empleo.

B. NATURALEZA JURIDICA

De acuerdo con las fracciones I y II del artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal, el hecho típico es realizado por el servidor público que por sí o por persona interpuesta solicita o recibe dinero o alguna otra dádiva, o cuando acepta alguna promesa con la finalidad de que haya efectuado o deje de efectuar un acto futuro relativo al ejercicio de su cargo; o cuando un particular espontáneamente da u ofrece la dádiva o la promesa, para que el servidor realice u omita un acto relacionado con sus funciones.

De lo anterior, deducimos que estamos en presencia de una aceptación o solicitud, o de un ofrecimiento referente a alguna dádiva o promesa; de una acción u omisión que se encuentra relacionada con un servicio público; de alguna posibilidad de concurrencia de personas, ya que puede ser la obra de una o varias personas que concurren en un hecho con parecidos o diferentes roles.

En cuanto a la manera en que se llega a concebir al delito de cohecho, encontramos que algunos **doctrinarios** se han ocupado de esta materia, alcanzando grandes controversias, pues las legislaciones penales contemporáneas se han separado en dos sistemas opuestos; pues algunos consideran que este hecho punible es una conducta compleja que requiere el concurso necesario de dos personas, igualmente culpables punibles; en cambio, otros autores consideran que éste ilícito comprende dos delitos completamente diferentes entre sí, llegando a denominar cohecho activo a la conducta proveniente del particular, consistente en ofrecer o dar de una forma espontánea alguna dádiva o promesa, y como cohecho pasivo al comportamiento del servidor público que consiste en aceptar o solicitar la dádiva o promesa.

A pesar de que en ninguna parte nuestra ley penal hace mención sobre las denominaciones referentes al cohecho pasivo y cohecho activo; consideramos que únicamente se trata de nombres interpretativos para las conductas de los sujetos que incurren en la comisión de este ilícito que trae consigo una sanción penal, razón por la cual nosotros apoyamos a aquellos autores quienes opinan que el ilícito de referencia es aquel en donde existe la pluralidad de delitos, ya que expresamente nuestra Legislación Penal Local, prevé en su artículo 222 fracción I, la conducta del servidor público; y en la fracción II, la del particular; concluimos entonces que "...no se trata de un

delito bilateral, en el sentido de que el delito surge con el perfeccionamiento de un acuerdo de voluntades entre el particular y el funcionario, sino de dos delitos distintos y autónomamente castigados...”³⁸

Con la finalidad de sentir fundamentado nuestro criterio, a continuación transcribimos parte de las siguientes jurisprudencias, por considerarlas acordes con nuestra idea:

COHECHO. PUEDE SER DELITO UNILATERAL O BILATERAL. Respecto a afirmaciones que se hacen en cuanto a que el cohecho es delito plurisubjetivo, o sea, debe entenderse que tiene varios sujetos activos copartícipes del delito, cabe apuntar: A uno de dos sistemas, por lo general, se considera como un delito bilateral, en el que necesariamente existen cuando menos dos sujetos activos copartícipes, por lo que si uno no resulta responsable, el otro también no lo es. El otro sistema se caracteriza por considerar el cohecho como unilateral o de culpabilidad individual, distinguiendo claramente la situación jurídica del cohechante como cohecho activo independiente y la del cohechado como cohecho activo autónomo. Resultado de esto es que la responsabilidad o irresponsabilidad de la persona cohechante en el cohecho activo, es intrascendente para la situación del encargado del servicio público que podría o no consumir cohecho pasivo y viceversa. ...En tal virtud...existen dos formas típicas de integrar el delito: primero: cuando espontáneamente se da una dádiva; y segundo: cuando se ofrece. En el primer caso, como el dar por un particular implica recibir por el encargado del servicio público o por el funcionario de empresa de participación estatal, nos encontramos con el cohecho bilateral, así llamado por la existencia del acuerdo de dos voluntades, una la del que entrega, que puede integrar cohecho activo; y otra la del que recibe, que puede integrar cohecho pasivo; no siendo bilateral como se ha dicho porque sean dos delincuentes copartícipes, uno el que da y otro el que toma; tan es así, que el que da la dádiva realiza una conducta típicamente autónoma que se subsume en la fracción II del artículo 217 [actualmente artículo

³⁸ Muñoz Conde, Francisco. Derecho Penal. Parte Especial. 8ª ed. España. Ed. Tirant lo Blanch 1990. Págs. 769 y 770.

222] del Código Penal y el que recibe la dádiva no comete delito a virtud de que la misma descripción típica, sino en función de otra totalmente distinta, que es la de la fracción I del artículo señalado. Luego no son sujetos activos del mismo delito, sino un sujeto activo del delito de cohecho activo que lo es el particular y un sujeto activo de muy diverso delito de cohecho pasivo, que lo es el encargado del servicio público o el funcionario de empresa participación estatal. Es decir, cada uno es sujeto activo de su delito, el que es diverso uno frente al otro; ...Por lo tanto, cuando en los casos en que el que da y el que recibe la dádiva consuman sendos delitos de cohecho, ello es a virtud de lógica coincidencia y no porque la responsabilidad de uno determine la del otro. ...En el caso de ofrecer la dádiva con la finalidad típica establecida, no implica que el encargado del servicio público o funcionario de empresa de participación estatal acepte el ofrecimiento, nos encontramos frente al cohecho activo llamado unilateral por requerir una sola voluntad, el cual se consuma en el momento mismo del ofrecimiento típico señalado...

Amparo directo 8102/65. Ricardo de la Garza y Garza. 5 de octubre de 1967. 4 votos. Ponente: Mtro José Luis Gutiérrez Gutiérrez. Primera Sala. Sexta Epoca. Tomo CXXIV, Segunda Parte. Pág. 12.

JURISPRUDENCIA DEFINIDA. Basta que se haga el indebido ofrecimiento para que quede consumado el delito de cohecho por parte de quien hizo la proposición... (suplemento 1934). El C.P. adoptó un criterio distinto al de las legislaciones penales que le antecedieron tratándose del delito de cosecho (sic)... y elevó a la categoría de delito consumado el ofrecimiento que se hace a una persona encargada de un servicio público, aún cuando aquella rechazado la proposición (tomo LIX, pág. 2401) La solicitud de un préstamo por parte del reo, como acto de reciprocidad o compensación de gestiones relacionadas con sus funciones basta para constituir el delito de cohecho (tomo LXXXIX, pág. 2786).³⁹

³⁹ Cít. por. González de la Vega, Francisco. Código Penal Comentado. 11ª ed. México. Ed Porrúa S.A. 1994. pág. 326.

C. ESTRUCTURA JURÍDICA

Difícil nos ha resultado la estructura del delito de cohecho, debido a que por un lado abstractamente se presupone la intervención de dos personas (servidor público y particular), y por otro observamos que en dicho ilícito no se origina siempre una plurisubjetividad, pues este hecho delictivo puede ser cometido sólo por una persona, revistiendo con ello un carácter monosubjetivo, como lo es en los casos en donde existe la solicitud de la dádiva por parte del servidor público no aprobada por el particular; o el intento de ofrecer dinero por parte del particular sin ser aceptada por el servidor público; razones por las que en nuestra Codificación Penal, éste injusto está compuesto por dos hechos distintos: primero, cuando el servidor se deja cohechar a través de medios como son la prestación y admisión de dádivas o promesas solicitadas o recibidas en forma indebida; y segundo, la del cohechador, que según la doctrina referida, constituye el cohecho activo a través de la oferta, como acción del que da o promete.

El **elemento constante** caracterizados de éste delito sobre las demás conductas ilícitas que se cometidas por los servidores públicos, es precisamente la dádiva o promesa dada u ofrecida para que el referido servidor no realice algo propio de sus funciones, o aún cuando cumpliendo correctamente con las mismas acepte una indebida remuneración por un acto que por sí debe ser gratuito.

En cuanto a los **elementos esenciales** de este ilícito, son aquellos considerados indispensables para lograr inducir en un ámbito de carácter legal, y que deben existir en todo y en cualquier instante hasta el momento de la consumación, de tal forma que si cualquiera de ellos faltare no existiría este delito, sino estaríamos tal vez hablando de alguno de los ilícitos que por su

similitud y semejanza se pueden llegar a confundir, y en su oportunidad comentaremos.

Como el delito de cohecho es fundamentalmente un ilícito contra la integridad en la gestión administrativa, por dejarse llevar el servidor público por un lucro indebido; se ha considerado este hecho delictivo más que un delito de funcionario, como un delito de función; toda vez que dependerá de la actividad que el servidor esté desempeñando para intentar llevar a cabo la comisión de este ilícito, el cual como ya hemos comentado hace referencia a dos delitos diferentes (cohecho pasivo y cohecho activo),⁴⁰ y que en algunas ocasiones pueden aparecer en conexión por la presencia de un acuerdo o pacto; pero, contando cada uno de ellos con sus propios **elementos constitutivos**:

Artículo 222. - 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, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones; y

Primer elemento; LA PERSONA.- Que en esta ocasión debe ser aquel que ostente una cualidad oficial; es decir, debe de ser un servidor público, entendido en los términos del artículo 212.

Segundo elemento; EL ACTO.- En esencia se refiere a que por sí o por interpósita persona el servidor público solicite o reciba para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva o en su caso acepte una promesa, lo cual es indebido, de conformidad con lo estipulado en nuestra Ley Penal.

⁴⁰ Vid.. supra pág. 51.

Al respecto, el doctrinario Carlos Fontan Balestra, manifiesta “son dos las modalidades de la acción: recibir dinero o cualquier otra dádiva y aceptar una promesa. En ambos Casos, para que el funcionario haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones... [por lo mismo] cuando se trata de recibir dinero o cualquier otra dádiva, sin que haya mediado ofrecimiento anterior, el delito se consuma en el momento de la recepción. Si ha mediado promesa el hecho queda ya perfeccionado al aceptarla, con prescindencia de que lo prometido se cumpla o no”.⁴¹

Para los efectos de integración de este segundo elemento, en el que el objeto recibido por el servidor público, radica la materialidad del delito consistente en la solicitud, recepción o aceptación de dinero, dádiva o promesa; consideramos de suma importancia señalarlos por ser parte importante para el efecto constitutivo e integral del delito, ya que sino se acredita la dádiva o la promesa, no se dará el delito de cohecho, por ser un presupuesto necesario que requiere su comprobación y justificación material.

El *dinero*, es el valor representado por la moneda de curso legal, nacional o extranjera, y que se encuentra apta para el cambio monetario.

A la *dádiva*, los distintos autores la equivalen a obsequios, agradecimientos, anticipos, placeres, pero predominantemente consideran que es un aspecto de índole económico a favor del servidor público.

En cuanto a la *promesa*, la doctrina parece haber llegado a la conclusión de que lo que se promete es dinero u otra dádiva, resultando que la ley adelanta la consumación con miras a una más amplia tutela del bien jurídico.

⁴¹ Tratado de Derecho Penal. Tomo VII 2ª ed. Buenos Aires. Ed. Abeledo-Perrot. 1990. Pág. 292.

En relación con este elemento constitutivo, el Poder Judicial de la Federación, ha emitido la siguiente jurisprudencia:

COHECHO, DELITO DE. Si no se acredita legalmente el elemento constitutivo de dicho delito, o sea la dación o promesa de dádivas a que alude el párrafo del Artículo 217 [ahora artículo 222] del Código Penal, sobre esta base no puede declararse la responsabilidad del acusado ni imponérsele pena alguna.

Amparo directo 5356/53. 1º de febrero de 1956. Mayoría de 3 votos. Ponente: Mtro. Genaro Ruiz de Chávez. Primera Sala. Quinta Epoca. Tomo CXXVII. Pág. 349.

Antes de referirnos al tercer elemento, resaltaremos que en la redacción legislativa se equipara el solicitar, al hecho de recibir o aceptar; pero, realmente estas conductas son expresiones de diferentes fases en la conclusión respecto al particular. El solicitar, representa el momento inicial, una mera proposición; gramaticalmente significa pretender, buscar una cosa con diligencia o cuidado, y si lo aplicamos al delito en cuestión, quedaría como la pretensión de hacer diligencias para conseguir del particular el pago del precio por un acto que puede ser lícito o ilícito; mientras que el recibir o aceptar es la expresión de conformidad del servidor público, respecto de una oferta proveniente del particular, ya que por el cargo o comisión del primero de los mencionados se pretende que él mismo realice lo que al interés del particular convenga.

Tercer elemento; LA CAUSA DEL ACTO.- En este delito interviene esencialmente *la intención delictiva*, la cual consiste en la conciencia del servidor público de aceptar la dádiva o la promesa para que ejecute cualquier acto propio de sus funciones, pero por su propia naturaleza debería de ser gratuito; o cuando dicho servidor debe realizar algún acto injusto.

Para el efecto de calificar la calidad de justo o injusto, el legislador al constituir la norma, dejó esta difícil tarea de interpretación al libre arbitrio del juzgador, siendo que no existe ninguna seguridad abstracta respecto al objeto de contraste, que defina lo que es justo o injusto en la conducta del servidor público, en su función propia.

Respecto a la redacción de *justo o injusto*, que se maneja en el artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal consideramos debería de ser eliminada, porque nuestra legislación penal sanciona la conducta cometida por el servidor público, consistente en la obtención de un lucro indebido, o de la solicitud de tal; porque el servidor actúa con independencia de voluntad, ya que puede aprobar o desaprobar la proposición, la promesa o la dádiva; que en el caso de ser consentida originaría su culpabilidad, siempre y cuando se acepte, solicite u ofrezca, con la finalidad de que se realice o se deje de efectuar un acto relacionado con el cargo o comisión que el servidor público desempeñe.

II.- El que de manera espontánea dé 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.

Primer elemento; LA PERSONA.- El sujeto activo de esta figura con carácter delictivo, puede ser cualquier persona que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva para los fines expresados dentro de la fracción I del artículo en cuestión, con la finalidad de que el servidor público realice un acto propio que debe de ser gratuito, u omita algo relacionado con el desempeño de sus funciones.

Como podemos observar, la frase *de manera espontánea*, restringe el alcance del proceder del particular, ya que nuestra Codificación Penal sólo abarca aquellos ofrecimientos o entregas de dinero o de alguna otra dádiva que se hicieren por iniciativa propia; dejando sin tipificación alguna a las entregas que se realizaron a solicitud del servidor público por el temor de que al no acceder a la referida petición, dicho servidor tome alguna represalia contra el mismo particular.⁴²

Segundo elemento; EL ACTO.- Por la naturaleza jurídica de este elemento surge la materialidad del delito, el cual consiste en el dar u ofrecer en forma espontánea dinero o alguna otra dádiva a un servidor público; toda vez que este es el medio del cual se vale el agente para lograr inducir al servidor a cometer el delito, y que puede ser entregada por sí o por conducto de otra persona, quien será el intermediario del citado servidor público.

Aquí encontramos una gran diferencia en relación con la citada Fracción I, toda vez que el particular debe entregar directamente la dádiva, al servidor público puesto que así lo define la fracción II del artículo 222 de nuestro Código Penal; en cambio el servidor público puede hacer la solicitud o la aceptación indebida "por sí o por interpósita persona", resultando así que nuestra legislación penal no contempla la intervención de un tercero, dentro de la fracción II del citado artículo.

De conformidad con este elemento, debemos de tener siempre en cuenta, que entre la dádiva y la comisión del delito de cohecho debe de existir una relación de causa-efecto, ya que el delito debe de ser una consecuencia por la dádiva.

⁴² Cf. Mariano Jiménez Huerta. Derecho Penal Mexicano Tomo V. 2ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1983. pág. 431.

Tercer elemento; LA CAUSA DEL ACTO.- Esto es, la finalidad por la que se hizo el ofrecimiento o la entrega con un carácter de espontaneidad, "para que el servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones."

Desde que el servidor público ha aceptado la dádiva del particular, se siente obligado para ejecutar un acto relacionado con sus funciones, y que de conformidad con nuestra Legislación Penal puede ostentar el carácter de justo o injusto, y dependerá del interés que convenga al particular, pudiendo ser ésta una acción o una omisión.

La *acción* es aquella que se manifiesta en forma pasiva ya que es un aspecto básico, por ser un acto propio de sus funciones, el cual y no debe de tener retribución alguna que no esté contemplada en la ley. La *omisión*, consistente en el no hacer lo que jurídicamente debía realizar el servidor público, de conformidad con lo que el derecho le ordena.

Una vez contemplados los elementos constitutivos del delito de cohecho, tocaremos el punto concerniente a la **punibilidad** del mismo, la cual se encuentra establecida en el artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal, de la siguiente manera:

Al que cometa el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa 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 diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

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

Resulta de gran interés para nosotros lo referente a las sanciones que se impondrán en los dos supuestos mencionados, ya que sin miramiento alguno, el legislador no estableció diferencias entre la situación del servidor público y el particular; toda vez que aparte de la multa y la prisión, se estableció la destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión; siendo que el particular no puede ser destituido de un puesto que no desempeña.

Otra cuestión que debemos de mencionar con relación a las sanciones, es la marcada en los siguientes artículos:

213. Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, su nivel jerárquico, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su situación socioeconómica, su grado de instrucción, las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, así como el monto del beneficio obtenido o del daño causado

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

Artículos que nos resultan de suma importancia para la presente investigación, por el hecho de que en el segundo artículo de los mencionados,

se hace referencia a los elementos de seguridad pública; pero que en su oportunidad comentaremos.

D. OBJETO JURIDICO DE LA TUTELA PENAL

Como nos ha comentado el maestro Carrara,⁴³ cualquier abuso que sea llevado a cabo por un servidor público debido a la autoridad de que está investido, es un grave delito, ya que se considera que el daño político es en extremo indigno; pero, debe de hacerse notar que este daño aumenta cuando el abuso cometido se efectúa con un fin de lucro.

Por este mismo motivo, nuestras leyes llevan por objetivo primordial, el proteger como bien jurídico, el normal desempeño de las funciones de la Administración Pública, ya que ésta puede verse lesionada en su prestigio debido a las retribuciones indebidas cuando los servidores que se encuentran laborando dentro de la misma aceptan o pretenden recibir para cumplir con los deberes propios de su cargo o para actuar en contra de los mismos; o también cuando un particular pone o pretende poner precio al servicio que deben brindarle gratuitamente los servidores públicos, o a quien quiere se lo realice por ser más conveniente a sus intereses.

Por estas razones la dádiva que se dé, ofrezca, acepte o se solicite deteriora el correcto funcionamiento administrativo que debe brindarse, poniendo en peligro la normatividad del desenvolvimiento de la institución encargada de prestar en cualquiera de sus tres ámbitos (Federal, Estatal y Municipal) los servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades propias e inherentes de la colectividad.

⁴³ Cf. Op. Cit págs. 90 y 91.

E. FIGURAS AFINES A EL DELITO DE COHECHO

Para lograr comprender un poco más el delito de cohecho, hemos establecido semejanzas y diferencias que el mismo posee con algunas figuras jurídicas tipificadas dentro de nuestra Codificación Penal del Distrito Federal; siendo que la mayoría de estos ilícitos se encuentran ubicados entre los cometidos en contra de la administración pública como bien jurídico protegido, dentro de los cuales encontramos afinidad con los siguientes ilícitos.

CONCUSION. Artículo 218. – “Comete el delito de concusión el servidor público que con carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija para sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley”.

Esta conducta de carácter delictivo se ha hecho llamar dentro de las legislaciones de otros países como “exacciones ilegales”; pero sea cual sea su denominación, la acción consiste en que el servidor público por sí o por medio de otra persona exige o impone a un particular alguna cantidad que no esté obligado a pagar conforme a las leyes o en su caso los decretos; es decir, cuando el servidor público exige una cantidad superior a la que legalmente debe de percibir, ya sea como exigencias de contribuciones, impuestos, dinero, emolumentos, salarios, etc.; es decir, lo que en sí viene a constituir que se haga, exija y se haga exigir para lograr que el particular pague más de lo que legítimamente le corresponda.

Como podemos observar, la conducta que en sí comete el servidor público consiste en exigir por sí o por medio de otra persona, mayores derechos a los debidos legalmente; por lo que el parentesco de éste delito

con el de cohecho es indudable, además del elemento común para ambos actos, de requerir de la intervención de un servidor público y de que el bien jurídico atacado por los mismos es la administración pública. Entre las diferencias para distinguir y caracterizar a estas figuras delictivas son las siguientes:

1. En el cohecho, podemos encontrar en algunas ocasiones la pluralidad de sujetos; en cambio en la concusión solo existirá un solo sujeto activo.
2. En el cohecho, el servidor público no solo se limita a recibir la dádiva o promesa, sino que a cambio de la misma debe hacer o dejar de hacer un acto justo o injusto que es propio de sus funciones.
3. En el cohecho, la dádiva se solicita o se recibe; en cambio en la concusión, sólo se exige.
4. El cohecho puede ser cometido por un particular, existiendo de su parte espontaneidad del dar o entregar la dádiva; en cambio la concusión no puede ser cometida por ningún particular, suprimiéndose con ello el acuerdo o la mencionada espontaneidad de la entrega.
5. En la concusión existe como elemento esencial la exigencia por parte del agente activo para obtener de la víctima el provecho perseguido; caso que no encontramos en el cohecho.

Con respecto a este delito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a emitido la siguiente Tesis Jurisprudencial:

COHECHO Y CONCUSIÓN. Una de las características esenciales del delito de cohecho, consiste en aceptar promesas o recibir regalos para ejecutar un acto justo o dejar de hacer alguno propio de las funciones del encargado de algún servicio público. El delito de concusión supone, necesariamente, que los encargados de un servicio público, exijan, a título de contribuciones, salario o emolumento, determinada cantidad de dinero, valores o servicios, que saben que no son debidos, o mayor cantidad que la señalada por la ley.

TOMO XXXVIII, Pág. 516.- Riveroll Bernardino.- 20 de enero de 1930.

ABUSO DE AUTORIDAD. Artículo 215. – “Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes: ...

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

Esta figura delictiva al igual que el cohecho representa un incremento o beneficio económico indebido para el servidor público, el cual se logra obtener por medio del desempeño de las funciones propias que esta persona debe cumplir. Como diferencias entre estas dos figuras encontramos las siguientes:

1. El abuso de confianza solamente puede ser cometido por un servidor público que tenga a su cargo la facultad de decisión, ejecución y dominio sobre otros trabajadores del Estado.
2. En el cohecho pueden existir casos en los que se encuentre la presencia de particulares y/o intermediarios; en cambio estas personas nunca las encontraremos en el abuso de autoridad.

Otro delito confundido como cohecho es el ubicado en el Título Vigésimo Segundo de nuestro Código Penal para el Distrito Federal, en el artículo 386, denomina **FRAUDE**, y es el ilícito cometido por el engaño a una persona, o el aprovechamiento del error en el que ésta se encuentra, con la finalidad de hacerse ilícitamente de alguna cosa o de alcanzar un lucro indebido.

Como podemos observar, es un delito en el que media el engaño y/o el aprovechamiento de error, con la finalidad de obtener una prestación ilícita.

Al igual que el cohecho, es un delito doloso e instantáneo, pero a diferencia de aquel se perseguirá por querrela, de conformidad con lo establecido por el artículo 399 bis del Código Penal para el Distrito Federal.⁴⁴

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos manifiesta lo siguiente:

FRAUDE, Y NO EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES NI COHECHO. Cuando un funcionario o empleado de la administración pública se hace aparecer con un cargo o empleo que no tiene, y amenaza a un particular con un mal de cualquier especie, diciendo tener autoridad suficiente para proceder en su contra, pero que no lo hará si se le entrega una determinada suma de dinero, dicha conducta no encaja dentro de la fracción IV del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación [ahora Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, artículo 47 fracción XV] pues semejante dispositivo se refiere a una invasión de funciones que corresponden a un puesto distinto al que se tiene, pero invasión de funciones formalmente válidas, y en el supuesto de que se habla resulta obvio que la falsa ostentación de otro empleo o cargo es tan solo el engaño que se utiliza para obtener un lucro

⁴⁴ Cf. Lopez Betancourt, Eduardo. Delitos en Particular, T I 5ª ed México Ed Porrúa SA 1998 pag 315

*Amparo directo 6818/67. 25 de junio de 1969. Unanimidad de 4 votos.
Ponente: Mtro. Abel Huitrón y Aguado. Primera Sala. Séptima Época. Tomo 6,
Segunda Parte. Pág. 25.*

Otro de los ilícitos contemplados por nuestra Codificación Penal local, que constantemente se le ha confundido con el delito de cohecho, es el llamado **PECULADO**, y lo encontramos tipificado en el artículo 223 del Ordenamiento en cita; en donde se establece básicamente dentro de cuatro fracciones, que es el ilícito consistente en la distracción o desviación del objetivo o fines para usos propios o ajenos, cualquier bien perteneciente al erario público del Distrito Federal o a un particular, realizado por el servidor público, si por razón de su empleo, cargo o comisión los hubiese recibido en administración depósito o por otra causa.

Otras formas de peculado son la utilización indebida de fondos, el otorgamiento de actos diversos, contratos, nombramientos, etc., para promover la imagen social o política de su persona, de un superior jerárquico, de un tercero, o para denigrar a otra persona; la solicitud o aceptación de la realización de promociones o denigraciones a cambio de fondos públicos o de disfrutar de otros beneficios; lo relativo a personas que sin tener el carácter de servidores públicos, pero que estando obligados legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos los distraigan de su objeto, para usos propios o ajenos o los apliquen en forma distinta a su destino.⁴⁵

El doctrinario Silvio Ranieri, manifiesta que "La conducta consiste en los actos con los cuales el funcionario público o el encargado del servicio

⁴⁵ Cf. Osorio y Nieto, César Augusto La Averiguación Previa 9ª ed. México Ed Porrúa S.A. 1998 pág 158.

público excede arbitrariamente los poderes contenidos en el título de su posesión y esto puede ocurrir, como lo dice expresamente la ley, o mediante actos de apropiación o mediante actos de distracción de dinero o de otra cosa o del servicio".⁴⁶

Este ilícito, al igual que el cohecho, es un delito instantáneo, doloso y se persigue de oficio, pero se diferencian en lo referente a que en el peculado el servidor público sólo distrae de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al erario público del Distrito Federal; cuando por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por alguna otra causa.

Tal parecido hizo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitiera entre otras la siguiente jurisprudencia.

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

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

⁴⁶ Cit por López Betancourt, Eduardo Op Cit pág. 520.

F. LA PROBLEMÁTICA SOCIAL DEL DELITO DE COHECHO EN EL DISTRITO FEDERAL.

La deficiente impartición de la administración de justicia en nuestra ciudad ha alcanzado altos niveles preocupantes, ya que la falta de voluntad política para erradicar ésta problemática sólo ha dado como resultados que se siga fomentando con mayor auge entre otros delitos el de cohecho, por lo tanto, estimamos que esto es realmente preocupante, por que ésta conducta es el factor principal para originar una verdadera inseguridad en nuestro país, creándose así un círculo vicioso, que se va desenvolviendo cada vez más, aún dentro de las mismas instituciones gubernamentales, creadas precisamente para encargarse de vigilar una efectiva impartición de justicia.

En la mayoría de los casos el delito de cohecho va de la mano con la impunidad, ya que gracias a esa dádiva o promesa, se pueden desaparecer conductas delictuosas, se aceleran trámites, se fabrican delitos y se buscan culpables que paguen por ellos; todo lo cual es verdaderamente impresionante, también ésta figura conlleva inevitablemente a otras formas de delincuencia y a mayores niveles de inseguridad, por lo que desde ésta perspectiva consideramos que se debe de romper con la idea de requerir más poder a la policía y al ministerio público para tratar de combatir la delincuencia; ya que lo que se necesita en nuestro país es de mayor capacitación para estos servidores públicos para que no se vinculen con la delincuencia, ya que es precisamente ésta trasgresión la generada en la práctica y por la misma actividad de la autoridad.

Muestra de la presencia de este ilícito, son los casos en que "personajes" con amplio poder económico tienen la posibilidad de salir libres, incluso antes de llegar a la resolución definitiva; lo cual logran generalmente

mediante la dádiva de dinero al ministerio público, quienes son los que manejan las constancias y buscan elementos para dejarlos libres, les dan la posibilidad de salir bajo fianza o les proporcionan la información para presentar un amparo.

Por lo anterior es que en la actualidad, se ha manejado mucho la frase de que "solo puede tener justicia, quien pueda comprarla", ya que sólo cuando una persona carece de recursos, prescinde al mismo tiempo de defensa.

Por todo lo expuesto hasta ahora, concluimos que nuestras autoridades para combatir el delito de cohecho y las consecuencias ocasionadas por el mismo, sólo han dicho palabras sin trascendencia, ya que mientras sólo se insista en seguir reformando el aumento de las penas y no dirijan su mirada hacia el comportamiento ilícito incurrido por los servidores públicos y principalmente los cuerpos policíacos, tendremos presente en todo momento un ambiente de "corrupción" con el sello de impunidad, por tratarse de delitos cometidos por las mismas autoridades.

**ANALISIS DE LA SEGURIDAD PUBLICA
EN EL DISTRITO FEDERAL**

- Demarcación Territorial del Distrito Federal. **A**
- La Administración Pública en el Distrito Federal. **B**
- Evolución histórica de los elementos de seguridad pública. **C**
- Estructura orgánica de los cuerpos policíacos **D**
- Preceptos legales que norman la reglamentación de los cuerpos de seguridad pública. **E**
- Análisis sobre las especulaciones legales y doctrinales acerca de la seguridad pública **F**

A. DEMARCAACION TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con el Estatuto de Gobierno, el **Distrito Federal**, es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; es una Entidad Federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en sus artículos 6 y 7, manifiesta que los límites actualmente ostentados por nuestra Entidad Federativa, fueron fijados por los Decretos del 15 y 17 de Diciembre de 1898, así como el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión; resultando de acuerdo con nuestra Constitución Política, que el Gobierno regidor de ésta demarcación territorial, estará a cargo de los Poderes Federales y de los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local; siendo que dichos órganos serán representados por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno. Resultando que ésta última Autoridad será representada por una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta quien tendrá a su cargo el Poder Ejecutivo Local y la Administración Pública dentro de la citada Entidad; contando con una organización política y administrativa determinada por su condición de Distrito Federal, la unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las dieciséis Delegaciones (Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco) establecidas en su interior para un mejor gobierno y atención

de las necesidades públicas; las distintas coordinaciones Locales, Municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en zonas conurbanas limítrofes con el Distrito Federal.

B. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

La debida integración de la administración pública en el Distrito Federal, se basará en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia; y podrá ser central, desconcentrada y paraestatal.

El titular de tal dependencia será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a quien le corresponderá llevar a cabo todas las facultades propias de la administración pública, pudiendo a excepción de las marcadas por disposición de la Ley, delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; para que así lo auxilien en el ejercicio de las atribuciones que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en términos de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**, siendo estos organismos las siguientes dependencias gubernamentales:

- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría del Medio Ambiente
- Secretaría de Obras y Servicios
- Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social

- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Transportes y Vialidad
- Secretaría de Seguridad Pública
- Oficialía Mayor y
- Contraloría General.

Además de ser respaldado por las Dependencias antes citadas, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de lograr una eficaz atención y eficiente desempeño en la administración pública, podrá constituir órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, los cuales ostentarán una autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal, que estarán a cargo respectivamente de un Delegado, quien dará audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación en representación, en la que tales ciudadanos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

De esta forma, la Jefatura de nuestra Entidad Federativa, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las Delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son las Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada dentro de ésta demarcación territorial, la cual para el desarrollo y bienestar social de la Entidad en cuestión, deberá de tomar en cuenta lo concerniente a:

- Seguridad Pública
- Planeación del Desarrollo

- Reservas Territoriales, uso de suelo y vivienda
- Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico
- Infraestructura y servicios de salud
- Infraestructura y servicio social educativo
- Transporte público, y
- Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

En lo referente a la **seguridad pública**, encontramos que en la actualidad ésta constituye una de las demandas más sentidas y prioritarias de los habitantes del Distrito Federal, por que en pocos años se ha convertido en uno de los principales problemas confrontados en nuestra Ciudad, sobre todo porque la violencia se siente en cualquier parte y a cualquier hora del día, pero lo más alarmante es la presencia del delito de Cohecho o como comúnmente se le ha identificado a este ilícito la "corrupción" llevada a cabo por los propios elementos de los cuerpos de la Secretaría de Seguridad Pública, lo que ha contribuido a propiciar el problema de la inseguridad, ya que tales elementos protegen o se encuentran coludidos con los delincuentes, impidiendo con esa conducta ilícita el "correcto" desempeño de la citada dependencia pública, que es una función material del Estado, facultada para cuidar de aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados; y puesta al servicio de los ciudadanos, siendo que trae aparejada como finalidad primordial el salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

C. EVOLUCION HISTORICA DE LOS ELEMENTOS DE SEGURIDAD PUBLICA.

Para tener una visión más clara respecto al tema en cuestión, debemos tener presente que solo se consideran como **elementos de Seguridad Pública** a aquellas personas a quienes se les ha atribuido tal carácter mediante algún nombramiento o instrumento jurídico equivalente, otorgado por alguna autoridad competente; resultando que no forman parte de estos cuerpos, quienes sólo desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajenas a lo relacionado con la Seguridad Pública, aún cuando laboren en las Dependencias encargadas de prestar dicho servicio.

En cuanto al **surgimiento y existencia de los cuerpos policiales** en nuestro País,⁴⁷ según datos históricos, datan desde épocas ancestrales; pero cuando realmente se da lugar a la primera Organización Policial de carácter perdurable fue en 1790, debido a la falta de iluminación en la Ciudad, ya que ello daba oportunidad que al llegar la noche se propiciaran algunos delitos, reglamentándose así el servicio de los vigilantes nocturnos a quienes se les llamaron "*Serenos*".

En nuestro México Independiente, uno de los principales requerimientos de la sociedad fue precisamente el de la seguridad, por lo que en 1826 se estableció un cuerpo de policías al cual se conoció como "*Celadores*"; quines fueron sustituidos un año después por los "*Soldados de la Policía*" a quienes se les denominó "*Gendarmes*".

⁴⁷ Cf Revista de Revistas México Publicación de Excelsior. Septiembre 1995 págs. 41-44

En 1847, se dio lugar a la creación de algunos batallones de policía, mismos a los que se les delegó la responsabilidad de vigilar la seguridad del ciudadano y de la capital.

En el mes de marzo de 1861, se crea la *Inspección General de Policía* y, cuatro años después se genera una nueva *Policía de carácter secreto*, la cual tuvo como misión el vigilar a sus propios aliados, es decir, a los demás policías de ese entonces.

En 1910, año en el que estalla la Revolución Mexicana, la Seguridad Pública estuvo a cargo del ejército, lo que ocasionó prácticamente la desaparición de la Gendarmería.

En 1917, con la creación de nuestra Constitución Política, se expide la *Ley de Organización del Distrito Federal*, mediante la cual se hace depender a la policía directamente del Gobierno.

El 31 de diciembre de 1930, se aprobó la nueva *Ley de Organización del Departamento del Distrito Federal*, mediante la cual se dividió nuestra ciudad en doce delegaciones; y en cada una de ellas se instaló una compañía de policías, resultando que en esa época tal cuerpo de prevención de delitos en el Distrito Federal, se convirtió en la Policía Preventiva en dicha entidad.

Durante el transcurso del año de 1941, se dio lugar a importantes sucesos en lo que respecta a la Institución Policial, ya que el 13 de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, *el Reglamento del Cuerpo de Veladores Auxiliares de la Policía Preventiva del Distrito Federal*. El 1º de septiembre, se creó la *Policía Bancaria*, debido a la necesidad de contar con

un cuerpo especializado y exclusivo para las funciones de vigilancia y protección intramuros de las Instituciones Bancarias concesionadas por el Gobierno Federal a la iniciativa privada. El 4 de diciembre, se publicó también en el citado Diario Oficial, el *Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal*, que permaneció inalterado durante más de cuarenta años. El 12 del citado mes, por medio de un decreto Presidencial, se creó la *Dirección General de Tránsito del Distrito Federal*, lo que ocasionó la división de la Policía de ésta entidad en dos materias: Vigilancia y Vialidad; trayendo consigo que dos años después entrara en vigor el *Primer Reglamento de Tránsito para nuestra Ciudad*.

En 1969, se fusionaron nuevamente las Policías Preventivas y de Tránsito, lo que motivó la creación de la *Dirección General de Policía y Tránsito del Distrito Federal*, sustituida posteriormente por la *Secretaría de Protección y Vialidad*; incorporándose a la misma las Policías Preventiva, Auxiliar, Bancaria e Industrial.

El 19 de julio de 1993,⁴⁸ se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, la cual entró en vigor al día siguiente; estableciendo que la policía estaría integrada por la Policía Preventiva, con todas las unidades o agrupamientos previstos por el reglamento respectivo y, por la policía complementaria que se integraría por las Policías Auxiliar, Bancaria, Industrial y las demás determinadas en el correspondiente Reglamento.

Elementos que serán capacitados por un periodo de seis meses, con el objeto de lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio, así como el

⁴⁸ Cf. Manual Jurídico de Seguridad Pública de la Policía del Distrito Federal, del Departamento del Distrito Federal. México Ed. Compañía litográfica Rendón. México 1995

desarrollo integral de cada uno de los policías mediante instituciones propias de ésta carrera, para cuyos efectos cada cuerpo de Seguridad Pública contará con un programa de formación policial, que tendrá como finalidad alcanzar un desarrollo profesional, técnico, físico, científico, humanístico y cultural, dentro de un marco de respeto a los derechos humanos y al estado de derecho; debiendo de esta forma contemplar dichos programas con cinco diferentes mandos que serán el básico, de actualización, especialización ya sea técnica o profesional, promoción y el de mandos; los cuales estarán a cargo del Instituto Técnico de Formación Policial, de conformidad con lo establecido en el *Reglamento Interno de esta Dependencia*, que vino a sustituir a la Academia de Policía desde el 12 de marzo de 1994.

Desde el citado año la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, establece dentro de su artículo noveno transitorio: "Que corresponde a la *Secretaría de Seguridad Pública*, ejercer las atribuciones y funciones que tenía a su cargo la *Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal*, en los términos del artículo Décimo transitorio del decreto que reformó diversas disposiciones constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, incluyendo aquellas en materia de aplicación del *Reglamento de Tránsito* que por disposición de ésta y otras leyes le hayan sido atribuidas a otra dependencia".

D. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS CUERPOS POLICIAOS DEL DISTRITO FEDERAL

La policía del Distrito Federal, está estructurada con base en tres diferentes órganos a saber:

1. DE DIRECCIÓN.-

- Secretaría de Seguridad Pública
- Direcciones Generales adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública como son:
 - Dirección General de Seguridad Pública Regional Poniente-Suroeste
 - Dirección General de Seguridad Pública Regional Oriente-Sureste
 - Dirección General de Seguridad Pública Regional Norte-Centro
 - Dirección General de Agrupamientos
 - Dirección General de Control Operativo
 - Dirección General de Servicios de Apoyo
 - Dirección General de la Policía Auxiliar
 - Dirección General de la Policía Bancaria e Industrial
- Direcciones de áreas de la propia Secretaría de Seguridad Pública

2. DE ADMINISTRACION.- Son aquellos organismos pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública:

- Direcciones
- Unidades Departamentales
- Oficinas
- Almacenes
- Depósitos
- Talleres
- Unidades logísticas

3. **DE OPERACIÓN.**- Los mandos territoriales constituidos por regiones y sectores así como las unidades integradas por agrupamientos, grupos y unidades especiales menores.

Estos órganos para su correcto desempeño deben funcionar por medio de mandos y corporaciones:

- Los **mandos**.- corresponden a cuatro distintos niveles o jerarquías de autoridad:
 - El *mando supremo*.- Corresponde al Jefe de Gobierno conforme a lo que establece la Constitución General de la República, el Estatuto de gobierno del Distrito Federal y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
 - El *alto mando*.- Radica en el Secretario de Seguridad pública del Distrito Federal.
 - Los *mandos administrativos*.- Competen a los directores de cada una de las unidades administrativas de la Secretaría de Seguridad Pública.
 - Los *mandos operativos*.- A cargo de los directores correspondientes, jefes de región y de sector, comandantes de agrupamientos, comandantes de grupo, comandantes de unidades especiales y comandantes de unidades menores.

Los mandos operativos funcionan a base de jerarquías que conforme al Reglamento de la Policía del Distrito Federal, son los siguientes:

SUPERINTENDENTES: - Superintendente General
 - Primer Superintendente
 - Segundo Superintendente

INSPECTORES - Primer Inspector
 - Segundo Inspector
 - Sub-Inspector

OFICIALES - Primer Oficial
 - Segundo Oficial
 - Sub-Oficial

POLICIAS - Policía Primero
 - Policía Segundo
 - Policía Tercero
 - Policía

- Las **corporaciones**.- Esta forma de organización corresponde a los distintos cuerpos que integran la policía del Distrito Federal bajo el mando y dirección de la Secretaria de Seguridad Pública, como son:
 - La *Policía Preventiva*, tiene como función primordial prevenir delitos y faltas administrativas y remitir al Ministerio Público o al Juzgado Cívico al detenido y presunto responsable o infractor cuando el delito o la falta sea flagrante.

Este cuerpo policiaco se encuentra integrado por las siguientes unidades y corporaciones:

- Policía Metropolitana
 - Escuadrón Montado
 - Granaderos
 - Fuerza de tarea
 - Unidades Transformación 2000
 - Moto Patrullas
 - Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM)
 - Agrupamiento femenino
- o La *Policía Complementaria*, está integrada a su vez por la Dirección General de la Policía Bancaria e industrial, y eventualmente por las demás policías que se encuentran determinadas por el reglamento correspondiente. Esta policía, deberá realizar los operativos y proporcionar los auxilios y/o apoyos a los habitantes del Distrito Federal, que determine la Secretaría de Seguridad Pública, con base en las leyes y reglamentos.

E. PRECEPTOS LEGALES QUE NORMAN LA REGLAMENTACION DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PUBLICA EN NUESTRA ENTIDAD

La regulación que se ha dado dentro de nuestra Constitución Política sobre la materia que nos ocupa, fue resultado de una vigorosa reforma llevada a cabo en el mes de diciembre de 1994 al referido Ordenamiento Federal; la cual tuvo como propósito fundamental sentar las bases de una profunda transformación al sistema de justicia, estableciéndose así, por primera vez el concepto de **seguridad pública** como una función a cargo del Estado, que deberá desarrollarse de una manera coordinada entre los distintos niveles de

Gobierno a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que este es un ente integrador de acciones; coordinación de actividades que también trata de establecer los insumos básicos para que pueda modernizarse y profesionalizarse la seguridad pública. Concibiéndose entonces como un derecho de todo individuo y una función de servicio que se ha conceptualizado como el conjunto de normas políticas y acciones tanto coherentes como articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público.

De esta forma y siguiendo con el orden de ideas anteriores, encontramos que la citada reforma a la Constitución Política se provee por medio de su ley reglamentaria, la cual dentro de nuestra ciudad es la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, misma que regulará el establecimiento de la carrera policial y el mejoramiento de las condiciones de sus integrantes; el funcionamiento y control de las instituciones policiales; así como la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública mediante capacitación, actualización y especialización; también precisará como principios normativos que deben de ser respetados por los comentados servidores en su actualización, el del servicio a la comunidad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos y a la legalidad. Todo lo cual, será con independencia de lo dispuesto tanto en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, como por otras leyes que definan la forma de la actuación de las corporaciones de seguridad pública.

Pero como toda actividad ya sea humana o gubernamental, requiere de un proceso previo de planeación que permita alcanzar mejores resultados en la consecución de las metas perseguidas, la propia ley local de referencia hace alusión en su Título Segundo, a un documento para establecer las

bases conforme a las que deben de actuar los cuerpos policiales; éste referido instrumento lleva por nombre el de “Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal”, y lleva como objetivos: el proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; mantener el orden público; así como el colaborar en la investigación y persecución de los delitos. Para cuyo logro de los mismos se han planteado dentro del citado ordenamiento, los siguientes **objetivos específicos y líneas de estrategia:**

- Intensificar la vigilancia en nuestra ciudad
- Fortalecer los sistemas de justicia cívica
- Combatir y prevenir la delincuencia organizada y violenta
- Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública
- Fortalecer la condición entre las instituciones policiales
- Preservar el respeto a los derechos humanos
- Abatir la impunidad y corrupción de los cuerpos de seguridad pública
- Desarrollar una administración eficiente de los cuerpos de seguridad pública
- Lograr una activa participación ciudadana en materia de seguridad pública
- Informar permanentemente a la comunidad de los avances en las tareas desarrolladas.

Es de hacerse notar que no solamente se han planteado las mencionadas líneas y estrategias para “lograr” una ciudad segura en la que se preserven los derechos de las personas, las libertades, el orden público orientadas a abatir la incidencia delictiva y la impunidad de los infractores en el ámbito del Distrito Federal; sino que también se han previsto varios

principios de actuación para los cuerpos de seguridad pública, que se encuentran regulados dentro del título tercero de la ley de la materia, y dentro del mismo encontramos los siguientes:

- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen
- Servir con fidelidad y honor a la sociedad
- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes
- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, referencia sexual, ideología política o por algún motivo
- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como hacer uso de sus atribuciones para lucrar
- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia.
- No infringir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aún cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente.
- Asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.

- Observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los cuerpos de seguridad pública.

Cuando se presente el caso en que los elementos de seguridad pública cometan alguna falta a estos principios o a cualquiera de las normas disciplinarias que cada uno de los cuerpos de seguridad pública establezcan y sin ameritar la destitución de dicho elemento, estos policías se harán acreedores a los **correlativos disciplinarios** que se encuentran marcados por la propia *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*; sanciones que se aplicarán en atención a la calificación de gravedad en la que se incurrió, la cual quedará al prudente arbitrio de la autoridad sancionadora, es decir, de los superiores jerárquicos quienes deberán tomar siempre en cuenta: la conveniencia de suprimir conductas que lesionen la imagen de la corporación o afecten a la ciudadanía.

Las circunstancias socioeconómicas del elemento policial; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad en el servicio policial y la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, aplicando de acuerdo a su juicio los medios de disciplina consistentes en: la *amonestación*, que es el acto por medio del cual el superior advierte al subalterno la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse; el *arresto*, el cual podría ser hasta por treinta y seis horas, y que es la reclusión que sufre un subalterno por haber incurrido en faltas considerables o acumular cinco amonestaciones en un año de calendario; o el *cambio de adscripción*, decretada cuando el comportamiento del elemento afecte la disciplina y buena marcha del grupo al que este adscrito, o bien sea necesario para mantener una buena relación e imagen con la comunidad donde se

desempeña. Pero cuando las conductas u omisiones incurridas por los citados elementos, no se encuentren sancionadas por la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, pero si previstas en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, entonces se encontrarán sujetos a lo establecido por esta ley.

También así, en la ley primeramente citada, observamos en la misma los **derechos** a los que supuestamente se hacen acreedores todos aquellos elementos integrantes de esta corporación, entre los que encontramos los referentes a percibir un salario digno y remunerador acorde con las características del servicio desempeñado y que tendrá a satisfacer las necesidades esenciales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y recreativo; gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos; contar con la capacitación y adiestramiento necesarios para ser un policía de carrera; así como ser asesorado y defendido jurídicamente en forma gratuita por el personal adecuado de la propia Secretaría de Seguridad Pública. Facultades que se les otorgara sin perjuicio de lo previsto por los ordenamientos de carácter laboral y de seguridad social.

F. ANALISIS SOBRE LAS ESPECULACIONES LEGALES Y DOCTRINALES ACERCA DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Como observamos en el capítulo anterior la legislación referente a la policía es *precaria y confusa*, al grado de que no se logra percibir en ninguno de los ordenamientos, hasta ahora estudiados, cual es la verdadera finalidad de la policía en nuestra entidad, por ello todo lo expuesto al momento, atiende únicamente a diversas disposiciones de carácter legal, que tienden a

establecer las bases para “contar” con un servicio de seguridad pública que pretende garantizar nuestra tranquilidad como habitantes de esta gran ciudad; es de hacerse notar que en la ciencia penal poco se ha analizado respecto de los cuerpos policiacos, a pesar de que estos deben de actuar para conferir seguridad a los gobernados sobre la base de la legalidad que impera en nuestra Constitución, como un eje del sistema jurídico.

En la reciente reforma del 31 de diciembre de 1994 a los párrafos quinto y sexto del **artículo 21 Constitucional**,⁴⁹ como anteriormente mencionado se encuentra el fundamento de la función conocida como *seguridad pública* del Estado, ya que es precisamente este ente jurídico el facultado para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en la legalidad, como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados; palabras que nos llevan a pensar que cualquier conducta perturbadora por parte de los particulares que llegase a atentar contra este orden impuesto por el gobierno está en contra de la seguridad pública, y obviamente contra el buen orden de la comunidad.

En este orden de ideas, los mexicanos debemos contar con un cuerpo policial a nuestro servicio, el cual estará dispuesto a acudir a nuestro llamado, debido a que el Gobierno regidor en la República Mexicana cuenta con otros órganos y aparatos reservados para mantener el poder público como lo son: la fuerza armada y el ejército, mismos que no se encuentran a disposición de los gobernados sino, son exclusivos del Estado.

En relación con la **conducta de los integrantes de las instituciones policiales** se deberán regir por los principios de legalidad, eficiencia,

⁴⁹ Cf. Ortiz Ortiz, Serafín *Función Policial y Seguridad Pública*. México. Ed Macraw Hill. 1998 Págs. 30-32

profesionalismo y honradez; por lo que se han establecido instrumentos de formación policial para inculcar estos principios a través de los cursos de formación policial, mismos que en realidad no han logrado su objetivo, porque cotidianamente encontramos policías arbitrarios, autoritarios, prepotentes, ineficientes, ignorantes y sobre todo “corruptos”, lo cual se encuentra aunado a una “profesionalización” que sólo ha logrado que el promedio de educación de los policías preventivos sea de primer año de secundaria.⁵⁰

Nuestro país necesita no son los cursos básicos para formación de los policías, sino una verdadera carrera policial, dentro de la cual se enseñe a estos servidores públicos las diversas leyes, reglamentos y los tramites que día con día deben de poner en práctica, ya que la falta de estos conocimientos da como resultado que los mismos cuerpos policíacos caigan en un verdadero legosismo hasta en el propio trabajo desempeñando, pues ni siquiera saben la diferencia entre delito y falta administrativa, cual autoridad es la competente para cada situación, es más ni siquiera tienen conocimiento de cómo está formada y constituida la corporación de la que forman parte; por éstos motivos urge un verdadero cambio para esta transformación, ya que es la única posibilidad de mejorar la función de nuestros cuerpos de seguridad, porque no se requieren cantidades de policías, sino quienes realmente quieran desempeñar ésta función en la sociedad, estén mejor preparados, es decir, la carrera policial será como cualquier otra carrera profesional, generando en cada elemento integrante una expectativa de vida; no como en la actualidad donde se considera la última opción de percibir recursos económicos para subsistir.

⁵⁰ Cf. Revista Trimestral de Trabajo Social. Número 19. México. Ed. ENTS - UNAM. Diciembre 1997. págs. 75-78.

Lamentablemente no sólo nos encontramos frente a policías sin expectativas, sino que además en manos de estas personas se encuentra la interpretación de las treinta infracciones administrativas reglamentadas en el capítulo segundo del *Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal*, las cuales forman un listado de actos en los que incurren frecuentemente el gran potencial de clientes de los policías, quienes por su falta de preparación y profesionalismo solamente ven en estas conductas un fin primordialmente remunerador a sus propios beneficios.⁵¹

Esta conducta por parte de dichos elementos, también se debe a que a pesar de que han mejorado substancialmente sus salarios en los últimos dos años no deja de ser insuficiente para que logren solventar sus fines económicos, ya que en promedio un policía raso, o sea aquel elemento que acaba de ingresar a la corporación policíaca gana alrededor de \$1,500.00 menos los descuentos correspondientes que se les aplican reciben en aproximación \$882.00 quincenales; el policía tercero, es decir, aquel elemento que a prestado como mínimo un año de servicio y ha concluido y aprobado el curso de promoción, gana \$8.00 más; el policía segundo, quien tiene como mínimo dos años prestado su servicio a la corporación policial, incluyendo por lo menos un año en el nivel inferior y ha concluido y aprobado el curso de promoción de ascenso, \$16.00 más y; el policía primero \$24.00 más, siendo que éste es el que ha laborado como mínimo cuatro años dentro de esta corporación, incluyendo dentro de los mismos por lo menos un año en el nivel inmediato inferior y ha aprobado el curso de promoción para su ascenso. Razones por las que los mismos han optado por considerar a cada ilícito cometido por los ciudadanos como una oportunidad para incrementar su economía.

⁵¹ Cf. *Ibid.*, págs. 55 y 56

Tal parece que los objetivos de la seguridad pública no están encaminados a velar por el bienestar de los ciudadanos, a defender las libertades públicas y a garantizar el cumplimiento de las leyes; para nadie es novedad que cuando cualquiera de nosotros tiene la necesidad de acudir a alguna institución a solicitar cierto servicio, o para resolver algún conflicto, se enfrenta a una serie de problemas, destacando la negligencia, el desconocimiento de las actividades, el despotismo, la prepotencia, una atención deficiente y los ya clásicos actos de corrupción. Sin embargo, esta desunión no solamente ha fomentado el servidor público, sino también la mayoría de nosotros como ciudadanos, ya que con nuestras acciones tratamos siempre de evadir nuestra responsabilidad con tal de no vernos sometidos a trámites excesivos, llegando así a romper con lo establecido, ya que es más fácil desprendernos en ese instante de una cantidad monetaria a seguir con la secuela ordinaria deparada para cada situación, como por ejemplo cumplir con el pago de un impuesto o sanción administrativa, encontrarnos sujetos a un procedimiento de índole judicial, logrando así con la remuneración primordial, evadir cualquier responsabilidad o en su caso acelerar cualquier trámite administrativo.

Por todo lo anterior, creemos que para salvar la omisión de la actual *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* y de la *Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal*, primeramente se deberían mencionar expresamente las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública y, posteriormente establecer programas para impartirlos en la carrera policial, los cuales deberán contener asignaturas tanto policiales como jurídicas para que las mismas sean impartidas por especialistas de cada materia.

Por otra parte, los pocos doctrinarios que se han ocupado del estudio de la función policial, la han concebido como una actividad estrictamente administrativa al margen de la función global del sistema penal. En lo concerniente a la mayoría de los textos del derecho penal, hemos observado que éstos no involucran a los cuerpos policíacos en su objeto de estudio, siendo así que muy pocos penalistas se han preocupado de su estudio, inclusive en el ámbito legislativo la producción de normas reguladoras de esta institución punitiva es escasa, a pesar de que las normas jurídicas han sido hechas para surtir sus efectos en la sociedad. Razón por la cual nos ha interesado estudiar a la seguridad pública en su relación directa con la realidad social actual, sobre todo en lo referente a la representación del delito de cohecho.

**LA COMISION DEL DELITO
DE COHECHO POR LOS ELEMENTOS
DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

Marco Jurídico. A
Facetas del Delito. B
Estructura Dogmática. C
Integración de la Averiguación Previa. D
Sanción Penal. E

De conformidad con los capítulos anteriores, tenemos precisada como una de las modalidades del delito de cohecho, precisamente aquella cometida por todo aquel servidor público que por sí o por interpósita persona solicita o acepta para sí o para otro alguna dádiva, ya sea en dinero o cualquier otra cosa e incluso alguna promesa con la finalidad de realizar un acto propio de sus funciones o para que se lleve a cabo alguna acción u omisión dentro del desempeño de las mismas; conducta establecida dentro del artículo 222, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal; así como en otros ordenamientos de carácter secundario como lo son entre otras la Ley de Seguridad Pública, el Reglamento de la Policía Preventiva, el Programa de Seguridad Pública 1995-2000, así como la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵²

En líneas anteriores mencionamos que la seguridad pública, es una función material a cargo del Estado, el cual ejerce ésta atribución a través de la Secretaría de Seguridad Pública, que es la encargada de cuidar y prevenir los delitos, apoyándose en los diversos ordenamientos creados para tal efecto.

Esta dependencia gubernamental tiene a su cargo múltiples cuerpos policíacos entre los que se encuentran los granaderos, los moto patrulleros, la policía auxiliar, etc;⁵³ elementos en los que recae la tarea de vigilar calles, avenidas, negocios e instituciones bancarias, con la finalidad de prevenir la comisión de los diversos ilícitos que se encuentran contemplados dentro de las leyes mexicanas.

⁵² Vid Supra. pág 49

⁵³ Vid Supra. pág 87

Sin embargo y a pesar de estar sujetos estos cuerpos policíacos a varias disposiciones de carácter legal, como es por todos sabido, hay elementos que incumplen o contravienen las mismas, valiéndose del uniforme, las placas y el armamento que les fueron otorgados para el debido desempeño de sus funciones. Es importante destacar que en relación con estos servidores de la seguridad pública, existen serios problemas como: la ineficacia, la negligencia y una mala preparación; situaciones opacadas por los escándalos que ocasiona día con día la corrupción dentro de la cual se encuentra el cohecho, pero no obstante que el delito objeto en estudio se encuentra contemplado en nuestras leyes, resulta ser letra muerta en nuestro país; toda vez que contra sus objetivos originales, ésta figura jurídica ha provocado la presencia de la impunidad, ya que entre los presuntos responsables existe la certeza de no ser afectados con penalidad alguna.

Hoy en día es común leer en los periódicos o escuchar en los medios de difusión que los elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, se encuentran involucrados en hechos delictivos como: el robo, el secuestro, el cohecho, la violación, etc.; y en la mayoría de los casos, dichos actos son ejecutados en horas de servicio, dentro de las que deberían salvaguardar la integridad física y los bienes de la sociedad. Pero a pesar de ello, en pocas ocasiones se llega a la aplicación de una sentencia condenatoria a dichos elementos, aun cuando hayan sido sujetos a un proceso penal, porque son solapados por altos funcionarios o bien porque en muchos de los casos no existe denuncia en contra de los mismos.

Es preciso destacar la falta de cultura de dichos servidores públicos, en lo concerniente al alcance y valor real del trabajo que desempeñan. La mayoría de los citados elementos carecen de una preparación escolar al grado de que ni siquiera tienen concluido el nivel de primera enseñanza, lo

que ocasiona que al no saber aplicar un reglamento, sea factible que incurran en el delito de cohecho al solicitar al ciudadano una cantidad de dinero para no remitirlo a la autoridad correspondiente o aplicarles la sanción administrativa a la que haya lugar.

Por lo anterior compartimos la idea de que en la mayoría de los casos el delito de cohecho va de la mano con la impunidad, por que gracias a esa dádiva o promesa es factible desaparecer las conductas delictuosas, alterar trámites e incluso fabricar delitos en perjuicio del ciudadano que no entregue la cantidad de dinero solicitada por el elemento policial consiguiendo con ello culpar a un inocente lo cual es impresionante, logrando con ésta figura que inevitablemente el alto índice de delincuencia siga creciendo y los que delinquen no sean "tocados" por estar protegidos por altos funcionarios encargados de la seguridad publica.

Consideramos, se debe romper con la idea de que los elementos encargados de la seguridad pública deban contar con más poder y facultades en la aplicación de los reglamentos e incluso en el auxilio al órgano persecutor o impartidor de justicia; sino que lo urgente en nuestro país es una mayor capacitación para estos servidores públicos, para que con ello se evite que se vinculen con la delincuencia y se logre que hagan de su labor una verdadera profesión al salvaguardar la integridad física y los bienes de los ciudadanos; sólo que así se acabaría con la conducta generada por la práctica y actividad de la autoridad; comportamiento considerado como la delincuencia más grave que vive el país por ser precisamente el que va asociado al poder.

Probablemente éste es motivo por el que nuestras sólo han insistido en seguir reformando el aumento de las sanciones, por tratarse precisamente de un delito como hemos mencionado “cometido por la misma autoridad”.

Lo último que se ha realizado en contra del cohecho, es lo referente a las reformas al Reglamento de Tránsito, toda vez que a partir del primero de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, entro en vigor el Nuevo Reglamento de Tránsito del Distrito Federal 1999-2000. Por lo cual el 24 de noviembre de 1999, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, explicó que para vigilar y garantizar el cumplimiento de las nuevas disposiciones, 600 policías preventivos además de los agentes de tránsito y de la policía femenil, podrían además de detener a los automovilistas infractores del Reglamento, aplicar las infracciones correspondientes; también informó que para evitar las conocidas “mordidas”, se asignará a cada una de estas patrullas un grupo de observadores ciudadanos para vigilar que todo sucediera conforme a la normatividad de la ley.

A. MARCO JURIDICO

Los elementos adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública, encuentran sus funciones reglamentadas así como la responsabilidad en la que puedan incurrir dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título IV denominado “de las responsabilidad de los servidores públicos”, en el Libro II del Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal, encontramos reglamentada la responsabilidad de los citados servidores, bajo la denominación de “Delitos cometidos por funcionarios públicos”.

Existen otros ordenamientos como lo son la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos; la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; el Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000; la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, etc. de los que se desprende cuales son las conductas ilícitas cometidas por los elementos de seguridad, cabe hacer mención que muchos de los actos de cohecho son propiciados por el ciudadano, quien bajo el temor de ser privado de su libertad o ser presentado ante una autoridad administrativa en donde con toda certeza perderá gran parte de su tiempo, prefiere ofrecer la dádiva o el dinero para evadir lo mencionado y así poder continuar con sus labores cotidianas; por lo que debemos recalcarla necesidad de promover una cultura propia para que el ciudadano cambie o modifique esa costumbre y así, acepte y cumpla con las obligaciones que le son inherentes.

B. FACETAS DEL DELITO

Como ya sabemos el cohecho, es una conducta ilícita manifestada en todos lados, pero quizá el ejemplo más público sea el referente a la función policial, partiendo de éste ilícito se ha llegado a considerar que en la consumación de diversos delitos existe toda una estructura bien organizada de economía informal que se ha ido integrando entre la delincuencia y el encubrimiento de la policía,⁵⁴ ya que mediante la llamada "mordida" se ha permeado la relación con esta autoridad pública, creándose entre los individuos la conciencia de una estructura en donde el delito queda siempre impune y el poder es

⁵⁴ Cf. Revista Trimestral de Trabajo Social. Op. Cit. pág. 87

ilegítimo. Se ha partido desde el punto de que dentro de las mismas corporaciones policíacas también existe una estructura piramidal de corrupción, en donde el dinero obtenido va de abajo para arriba; todo lo cual ha ocasionado que las instituciones veladoras por la seguridad pública de los ciudadanos no se les respete, sino que se les tema y a la vez se les vea como el enemigo número uno por la inseguridad que inspiran y, por la "corrupción" que los caracteriza.

Es de pensarse que si el potencial criminal se plantea un cálculo especulativo de costos y beneficios, incluyendo dentro de los primeros los pagaderos a la policía para que lo deje "trabajar", no se detendrá de cometer una mayor cantidad de delitos para alcanzar ganancias, ya que si resultasen más costosas las consecuencias que el beneficio producto del delito, posiblemente se cometerían menos delitos; o quizá se incrementarían los costos de los cohechos policiales.

Por otra parte y a pesar de los esfuerzos hechos por el Titular de la Secretaria de Seguridad Pública, en relación a tratar de limitar al personal adscrito a su dependencia para evitar que sigan incurriendo en actos de cohecho, estos no han sido suficientes; tal es el caso de la orden en el sentido de que únicamente el personal femenino perteneciente al agrupamiento ecologista y al de auto patrullas de tránsito podrían levantar infracciones a los automovilistas que incurriesen en alguna infracción al reglamento de tránsito. Disposición fracasada en virtud de que dichas servidoras en colusión con los elementos de las grúas, patrullas y motocicletas se ubicaban en diversos puntos de la ciudad en donde el conductor era detenido y sino cooperaban voluntariamente se llamaba al personal del agrupamiento denominado "cisnes", quienes aguardaban a ciertos metros de distancia para remitir los vehículos al corralón y bajo esa

perspectiva se diera la entrega de dinero, cometiéndose así el ilícito en comento; ya que con el apoyo de la gran idea que tuvo el superintendente de la citada dependencia de gobierno, en relación al conformamiento de diversos grupos con el personal a sus ordenes y así instituir diversos "retenes" de "inspección" tanto en las principales calles, así como en las avenidas y ejes viales, contravinieron no solo el anterior Reglamento de Tránsito, en donde se indicaba que sólo que el automovilista haya cometido alguna violación a dicho ordenamiento, podía ser detenido y sancionado; sino que también contrariaron a nuestra Constitución Política, que establece el libre tránsito y sin ninguna restricción.

No obstante lo anterior, se le dio seguimiento a lo dispuesto por el superintendente, pudiéndose así observar como grupos policíacos integrados por hombres y mujeres, anduvieron deteniendo a un gran número de automovilistas; la mayoría de ellos por no utilizar el cinturón de seguridad, de ahí en adelante siguió la revisión de todos los documentos, la "supervisión" del vehículo, es decir, que no fuere robado o de procedencia extranjera, si contaba con los engomados de la verificación e incluso se cercioraron de que el automotor contara con el extinguidor; pero como es obvio, la razón de todo ello es por el simple hecho de obtener dinero a discreción.

Cabe hacer notar en este momento que no en todos los casos podía operar el cohecho, ya que de los cientos de vehículos detenidos en nuestra ciudad, solo una minoría era realmente infraccionada, porque se debía cubrir con el expediente, es decir, con cierto número de infracciones por turno, ya que las mujeres policías eran las únicas que contaban con el block respectivo para levantar tales actuaciones y por ende, debía de haber resultados cotidianos.

Otra anomalía la encontramos en los cruceros, cuando el elemento policial encargado de vigilar cierto punto, permite que se estacionen vehículos en lugares prohibidos, generalmente porque los propietarios de los mismos tienen que realizar algún trámite en oficinas de gobierno o en instituciones bancarias, deteniéndose así en uno o dos carriles de conformidad a la gratificación que se haya acordado con el policía.

Otra faceta de éste delito, es la desarrollada dentro de las corporaciones policíacas, toda vez que dentro de las mismas existe una estructura piramidal de corrupción, es decir, el dinero indebidamente obtenido, va de abajo para arriba; motivo por el cual es sumamente difícil lograr consignar al elemento que haya primeramente cometido el delito en comento, ya que gracias a lo poco recavado por cada elemento se ira incrementando el bolsillo de cada superior.

C. ESTRUCTURA DOGMATICA

Se encuentra comprendida por el estudio de los elementos positivos y negativos del delito y, en el caso en particular del delito de cohecho, así, como sus formas de manifestarse. Los elementos positivos configuran la existencia de éste, mientras que los negativos constituirán su inexistencia; es decir, "Atiende al comportamiento de un cometido esencialmente práctico, consistente en la facilitación de la averiguación de la presencia o ausencia del delito en cada caso concreto".⁵⁵

⁵⁵ Zaffaroni, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal. 2ª ed. México. Ed. Cardenas Editor y Distribuidor 1991 pág 333.

La doctrina, para conocer la composición del delito, ha recurrido principalmente a dos concepciones:⁵⁶

- LA UNITARIA.- Considera al delito como un todo, como un bloque monolítico indivisible, porque su esencia no está en cada elemento, sino en el todo
- LA ANALITICA O ATOMIZADORA.- Estudia al hecho criminoso desintegrándolo en elementos, pero con una conexión entre sí que en conjunto forman la unidad del mismo.

Dentro de esta última concepción, encontramos la bitómica, tritómica, tetratómica, pentatómica, hexatómica y heptatómica, según el número de elementos que se consideren para estructurar el delito.

Nosotros compartimos el segundo concepto, por permitirnos estudiar al delito de cohecho a través de diversos elementos, que encontrándose vinculados se unifica el ilícito en comento.

Cabe formularnos en este momento la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los elementos del delito que se obtienen dogmáticamente?

Son siete, y se estudian en lo referente a la existencia e inexistencia del hecho delictivo, es decir, en un aspecto positivo y en otro negativo:

POSITIVO

1. Conducta
2. Tipicidad

NEGATIVO

1. Ausencia de Conducta
2. Atipicidad

⁵⁶ Cf. Porte Petit Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal México. Ed Porrúa S.A. 1983. pags. 240-243

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| 3. Antijuridicidad | 3. Causas de Justificación |
| 4. Imputabilidad | 4. Inimputabilidad |
| 5. Culpabilidad | 5. Inculpabilidad |
| 6. Condicionalidad Objetiva | 6. Falta de Condiciones Objetivas |
| 7. Punibilidad | 7. Excusas Absolutorias |

De acuerdo a nuestro derecho mexicano, el Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 7, define al delito como el “acto u omisión que sancionan las leyes penales”, así la *conducta* o hecho se obtiene de éste artículo, del 8 y 9 del citado ordenamiento y, del núcleo respectivo de cada tipo o descripción legal, y que en el caso particular hablamos del cohecho. La *tipicidad* se presentará cuando exista adecuación de dicha conducta a alguno de los tipos descritos en el Código Penal para el Distrito Federal y de los ya señalados preceptos 8 y 9 del texto en cita. La *antijuridicidad* se presentará cuando el sujeto no esté protegido por una causa de licitud descrita en el artículo 15 de nuestro Código Penal. La *imputabilidad* se presenta cuando concurre la capacidad de obrar en el Derecho Penal, es decir, que no se presente la causa de inimputabilidad descrita en la fracción VII del artículo 15 de nuestra ley penal. Habrá *culpabilidad* de acuerdo al artículo 15 fracción VIII, inciso B y fracción IX (a contrario sensu), de nuestra ley penal. La *punibilidad* existe cuando no se presentan las excusas absolutorias descritas por nuestro Derecho Positivo. Las *condiciones objetivas de punibilidad* se presentan cuando al definir la infracción punible se establecen requisitos constantes, pero aparecen variables de acuerdo a cada tipo penal; pueden o no presentarse.⁵⁷

Sabemos que el llamado **cohecho pasivo**, es el cometido por los servidores públicos y; se encuentra establecido en la fracción I del artículo

⁵⁷ Cf. Porte Petit Candaudap, Celestino Op. Cit. pág. 249.

222 del Código Penal para el Distrito Federal, ilícito que desglosado en los elementos mencionados tanto positivos como negativos, se presenta de la siguiente forma:

- **LA CONDUCTA Y SU AUSENCIA**

- **La conducta.**- Es el primer elemento básico de cualquier delito , y se define como el “comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a un propósito”,⁵⁸ y puede ser cometida por acción o por omisión, siendo que esta última se subdivide en omisión simple y comisión por omisión.

El cohecho, es un delito de acción, por consistir en que el servidor público solicite o reciba por sí, o por interpósita persona, indebidamente para sí, o para otro, dinero o cualquier otra dádiva o aceptar una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

- El sujeto activo de la conducta, el servidor público que despliega la conducta típica del cohecho.
- El sujeto pasivo, es el titular del bien jurídicamente tutelado, es decir, el gobierno del Distrito Federal.
- El ofendido, coincide con el sujeto pasivo.
- El objeto jurídico, es la correcta actividad del Gobierno del Distrito Federal

⁵⁸ Cf. Castellanos Tena, Fernando. Op. Cit. pág. 149

- El objeto material, es el perjudicado con la decisión, en el supuesto de que ésta sea justa; así también el patrimonio del particular, quien otorga el dinero, la dádiva o promesa al servidor público indebidamente.

◦ **Ausencia de conducta.**- Es el elemento negativo de la conducta, abarca la ausencia de acción o de omisión de la misma, en la realización de un ilícito; nuestro Código Penal para el Distrito Federal, en el artículo 15 fracción I, determina como causa de exclusión del delito: "El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente", esto es la afirmación de que no puede constituir un a conducta delictiva cuando no se presenta la voluntad del agente.

Los doctrinarios manejan como modalidades de la ausencia de conducta: la fuerza física superior exterior irreversible, fuerza mayor, movimiento reflejos, sueño, sonambulismo e hipnotismo.

De estas seis modalidades, el último, es el que se podría presentar en el delito de cohecho, cuando el servidor público es colocado en un estado de letargo, quedando su voluntad al albedrío de un tercero, quien le ordena realizar la conducta ilícita.

• **TIPICIDAD Y ATIPICIDAD**

No debemos confundir la tipicidad con el tipo.

El *tipo*.- Es la descripción hecha por el legislador de la conducta delictiva; siendo así que el delito de cohecho se encuentra configurado en el artículo 222 del código Penal para el Distrito Federal.

° **Tipicidad.**- Es "el encuadramiento de una conducta con la descripción hecha en la ley; la coincidencia del cumplimiento con el descrito por el legislador".⁵⁹ Es uno de los elementos esenciales cuya ausencia impide su configuración. Es la adecuación de la conducta al tipo penal, sino existe, se puede afirmar que no hay delito.

En el cohecho, se presenta cuando el servidor público, por sí o por interpósita persona, solicita o recibe indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquier otra dádiva, o acepta una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

Sabemos que el tipo pertenece a la ley, a la descripción plasmada por el legislador sobre un hecho ilícito, el cual se encuentra clasificado de la siguiente forma:⁶⁰

- *Por su composición.*- Los delitos pueden ser normales o anormales.

El cohecho, es un tipo de composición normal, porque únicamente contiene elementos objetivos y ninguno subjetivo.

- *Por su ordenación metodológica.*- Podrán ser fundamentales, especiales o complementados

El cohecho es un tipo fundamental, porque el hecho delictivo plasmado en el mismo, afecta a un bien jurídicamente tutelado.

⁵⁹ Castellanos Tena, Fernando. Op. Cit pág. 168.

⁶⁰ López Betancourt, Eduardo. Teoría del Delito 6ª ed. México Porrúa S.A. 1998 págs. 124 y 125.

- *Por su autonomía o independencia.*- Podrán ser autónomos o subordinados.

El cohecho es un tipo autónomo porque no requiere de la presencia de otro tipo penal para su configuración.

- *Por su formulación.*- Se presentarán ya sea casuísticos o amplios.

El cohecho es amplio, porque el tipo establece una hipótesis única, donde caben las diversas formas de ejecución.

- *Por el daño que causan.*- Podrán ser de lesión o de peligro.

El cohecho es de lesión, porque se daña al bien jurídicamente tutelado.

° **Atipicidad.**- Es la falta de adecuación de la conducta al tipo penal. Es el aspecto negativo de la tipicidad; Es decir, es cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal.⁶¹

Es importante no confundir la atipicidad, de la ausencia del tipo, ya que éste último es cuando no existe descripción de la conducta o hecho en la norma penal.

El tipo penal establece que será cometido el cohecho por un servidor público de tal forma, que si el sujeto activo no cumple con este requisito, entonces no será típico el hecho.

⁶¹ Castellanos Tena, Fernando Op Cit pag 174

- **ANTI JURIDICIDAD Y CAUSAS DE JUSTIFICACION**

- **Antijuridicidad.**- Para algunos estudiosos de la ciencia penal, es "El carácter sumido por un hecho reúne en sí todos los efectos producidos por éste".⁶²

Se presenta en todos los delitos, porque para poder considerarlos como tales, deben de plegar conductas contrarias al derecho.⁶³

- **Causas de justificación.**- "Son aquellas condiciones que tienen el poder de excluir la Antijuridicidad de una conducta típica".⁶⁴

Antolisei, la define como "Aquella especial situación en la que un hecho que normalmente está prohibido por la ley penal, no constituye delito por la existencia de una norma que lo autoriza o lo impone".⁶⁵

En el cohecho las causas de justificación no se presentan.

- **IMPUTABILIDAD E INIMPUTABILIDAD**

- **Imputabilidad.**- El doctrinario Mayer, considera que "Es la posibilidad condicionada por la salud mental y por el desarrollo del autor, para

⁶² López Betancour, Eduardo. Delitos en Particular Op. Cit. pág. 506.

⁶³ López Betancourt, Eduardo Teoría del Delito Op. Cit. pág. 150

⁶⁴ Castellanos Tena, Fernando Op. Cit pág 183.

⁶⁵ Cit Por Porte Petit Candaup, Celestino. Op. Cit pág 493.

obrar según el justo conocimiento del deber existente”,⁶⁶ en pocas palabras, es “La capacidad de entender y de querer en el campo del derecho penal.”⁶⁷

Para la existencia del delito es necesario que se cuente con: conducta, tipicidad, Antijuridicidad y culpabilidad; porque la imputabilidad es la capacidad de querer y entender en el campo del derecho penal. Querer es estar en condiciones de aceptar o realizar algo voluntariamente, y entender es tener la capacidad mental y la edad biológica para desplegar esa decisión.⁶⁸

En este orden de ideas, para que se presente la impunidad, se requiere que el individuo tenga edad biológica y mental.

◦ **Inimputabilidad.**- Es el aspecto negativo de la imputabilidad; y consiste en la capacidad de querer y entender en el mundo del derecho.

Las causas en las que se puede presentar son todas aquellas capaces de anular o neutralizar, ya sea el desarrollo o la salud de la mente, en cuyo caso el sujeto carece de aptitud psicológica para la delictuosidad.

• CULPABILIDAD E ININCULPABILIDAD

◦ **Culpabilidad.**- Es el nexo intelectual y emocional que une al sujeto con su acto. Para Villalobos, “La culpabilidad, generalmente, consiste en el desprecio del sujeto por el orden jurídico y por los mandatos y prohibiciones que tienden a constituirlo y conservarlo, desprecio que se manifiesta por franca oposición en el dolo, o indirectamente, por indolencia o desatención

⁶⁶ Cit. Por. Castellanos Tena, Fernando. Op Cit pág 218.

⁶⁷ Idem

⁶⁸ López Betancourt, Eduardo Teoría del Delito Op Cit pág. 180.0

nacidas del desinterés o subestimación del mal ajeno frente a los propios deseos, en la culpa⁶⁹.

Este elemento positivo reviste dos formas: el dolo y la culpa, según el agente dirija su voluntad consciente a la ejecución del hecho tipificado en la ley como delito, o cause igual resultado por medio de su negligencia o imprudencia.

El dolo consiste en el actual, consiente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.⁷⁰

La culpa existe de acuerdo con el doctrinario Cuello Calón, cuando se obra sin intención y sin la diligencia debida, causando un resultado dañoso, previsible y penado por la ley.⁷¹

El cohecho es un delito doloso, porque el servidor público al solicitar o recibir indebidamente para sí o para otro dinero o cualquier otra dádiva, o aceptar una promesa, para hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones, lo hace de manera voluntaria y consiente; siendo que al ejecutar el ilícito quiere que se consume su acto criminoso.

° **Inculpabilidad.**- Es el aspecto negativo de la culpabilidad. Esta se va a dar cuando concurren determinadas causas o circunstancias extrañas a la capacidad de conocer y querer, en la ejecución de un hecho realizado por un sujeto imputable;⁷² es decir, opera al hallarse ausentes los elementos esenciales de la culpabilidad: conocimiento y voluntad.

⁶⁹ Cit. por, Castellanos Tena, Fernando Op. Cit. pág. 234

⁷⁰ Ibid. pág. 239.

⁷¹ Cit. por. Ibid. pág 245.

⁷² López Betancourt Eduardo. Teoría del Delito. Op Cit pág 236

- **CONDICIONES OBJETIVAS Y SU AUSENCIA**

- **Condiciones objetivas de punibilidad.-** Expresan el grado de menoscabo del orden jurídico protegido, que en relación al caso se requiere.

En el cohecho no se presentan.

- **Ausencia de condiciones objetivas de punibilidad.-** Es el aspecto negativo de las mismas.

En el cohecho no se presentan

- **PUNIBILIDAD Y EXCUSAS ABSOLUTORIAS**

- **Punibilidad.-** Consiste en el merecimiento de una pena, en función o por razón de la comisión de un delito.

La punibilidad del cohecho, se encuentra establecida en el artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal, cuando menciona “Al que cometa el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:...”

- **Excusas absolutorias.-** Son el aspecto negativo de la punibilidad y serán “Aquellas circunstancias específicamente establecidas en la ley y por las cuales no se sanciona al agente”⁷³

En el delito de cohecho estos aspectos negativos no se presentan.

⁷³ López Betancourt, Eduardo. Teoría del Delito. Op Cit. pág. 268.

D. INTEGRACION DE LA AVERIGUACION PREVIA

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, expedido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas,⁷⁴ la denominación “averiguación” proviene del latín *ad, a, y verificare: de verum, verdadero y facere, hacer; y corresponde a la acción y al efecto de averiguar, es decir, de indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.*

No obstante que éste vocablo es utilizado en su forma más general y ordinaria, en referencia a la esfera procesal penal; cabe señalar que dentro del procedimiento penal se maneja como **averiguación previa**, teniendo por objeto de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Ministerio Público, que es una institución unitaria y jerárquica dependiente del Organismo Ejecutivo, poseedor de funciones esenciales como la persecución de los delitos; práctica de las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado.

Esta etapa que nuestro procedimiento penal denomina “averiguación previa”, periodo de preparación del ejercicio de la acción penal; teniendo por objeto reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional;⁷⁵ previa una denuncia o querrela, con la finalidad de decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.

El periodo de preparación del ejercicio de la acción penal, inicia con el levantamiento de un acta de averiguación previa que debe de contener todas y cada de las actividades desarrolladas por el ministerio público y sus

⁷⁴ Tomo I. 12ª ed México Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. 1998

⁷⁵ Cf Arilla Bas, Fernando. El Procedimiento Penal en México 13ª ed. México. Ed Kratos S.A. de C V 1991. pág 50.

auxiliares. Acta que debe contener las disposiciones legales correspondientes y, un orden cronológico y coherente; es decir, debe contener entre otras las siguientes diligencias:⁷⁶

- **INICIO DE LA AVERIGUACION PREVIA.**- El acta deberá contener: delegación, número de agencia investigadora en donde se dio principio a la averiguación. Fecha, hora y nombre del servidor público que ordenó la integración de la misma, así como el Titular responsable del turno.

- **SINTESIS DE LOS HECHOS.**- Será una narración breve de los hechos motivadores delo levantamiento del acta, en la que hará constar el porque el conocimiento del ministerio público sobre la comisión del hecho, posiblemente constitutivo de delito.

- **REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.**- son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar la averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal en contra del elemento de seguridad pública, responsable del ilícito de cohecho.

El artículo 16 Constitucional, hace alusión a dos requisitos de procedibilidad a saber: la *denuncia* y la *querrela*. Son dos figuras distintas pero que tienen la misma finalidad, es decir, comunicar al ministerio público la existencia de un hecho que puede ser delictivo; y por lo mismo son consideradas como un requisito indispensable para la iniciación del procedimiento penal.⁷⁷

⁷⁶ Cf. Osorio y Nieto, César Augusto La Averiguación Previa 9ª ed México Ed Porrúa S.A. 1998 págs. 8-35

⁷⁷ Cf. Rivera Silva, Manuel El Procedimiento Penal 23ª ed México. Ed Porrúa S.A. 1994 pág. 97

La denuncia, es una relación de hechos considerados delictuosos, y que puede hacer cualquier persona ante la autoridad competente, con la salvedad de que no es suficiente que se de a conocer el momento en el que ocurrieron las cosas, sino las circunstancias que acontecieron para estar en la posibilidad de ver los motivos y los fines para determinar la existencia o inexistencia del delito. En cuanto a su presentación o narración, ésta puede ser escrita o verbal; la primera debe ir dirigida al procurador competente, y la segunda será ante el ministerio público.⁷⁸

La querrela, es aquella que consiste en una relación de hechos que se consideran delictivos y que puede hacer únicamente el ofendido ante la autoridad competente, con la finalidad de que se persiga al autor del delito, y puede hacerla en forma escrita u oral, mediante la cual debe manifestar que quiere se persiga al autor del delito; siendo así las cosas, ésta figura de procedibilidad debe satisfacer como requisitos: que la realice el ofendido y tenga queja.⁷⁹

Junto a la querrela, nace otra figura reconocida en el derecho penal como perdón, manifestación expresa, clara, precisa y terminante respecto de que no se quiere que se persiga o de perseguir al autor del delito; sólo lo pueden conceder los mayores de edad o los representantes.⁸⁰ ya que tiene como finalidad extinguir la acción penal, debiéndose reunir para tal efecto lo previsto en el artículo 93 del Código Penal.⁸¹

⁷⁸ Cf. Ibid. pág 98

⁷⁹ Cf Ibid pág 112.

⁸⁰ Colín Sánchez, Guillermo Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 16ª ed México Ed Porrúa S.A 1997 pág 147

⁸¹ Arilla Bas, Fernando Op Cit pág. 23.

Como podemos percatarnos, existen pequeñas diferencias entre éstas dos figuras de procedibilidad, dentro de las cuales resaltan las siguientes:

◦ La denuncia, puede hacerla valer toda persona y, se hace con la finalidad de que el ministerio público conozca el hecho que se considera delictivo.

◦ La queja solamente la puede hacer valer el ofendido, con la finalidad de que se persiga al inculpado o autor del delito.

Una vez precisado lo anterior, es oportuno destacar que por la gravedad que se ocasiona por la comisión del delito de cohecho, éste será perseguido de oficio, es decir, que para su procedibilidad necesitamos de la presencia de la denuncia y no así de la querrela, por lo que tampoco en este ilícito opera el perdón.

• **INTERROGATORIOS.**- Será el conjunto de preguntas que se debe realizar en forma técnica y sistemática el ministerio público que lleve a cabo la averiguación previa, a cualquier sujeto que pueda proporcionar información útil para el conocimiento de la verdad de los hechos que se investigan.

• **DECLARACION.**- Son las relaciones realizadas sobre determinados hechos, personas o circunstancias vinculadas con la averiguación previa y que se incorporarán a la misma.

Estas se harán a la víctima u ofendido, a los testigos y al presunto responsable.

A la víctima u ofendido, así como a los testigos, se les tomará protesta de conducirse con verdad en los casos en que los mismos sean mayores de edad, pero en el caso contrario, sólo se les exhortará; posteriormente se les preguntaran sus generales.

A la víctima u ofendido, se le pedirá que narre brevemente los hechos que va a poner en conocimiento del ministerio público.

A los testigos, se les pedirá hagan el relato de los hechos que les consta sin hacer apreciaciones subjetivas ni poner hechos o circunstancias que no les consten.

En cuanto al indiciado, tenemos que cuando se encuentre presente él mismo, se le remitirá al servicio medico para que el legista, dictamine acerca de su integridad física o lesiones así como el estado psicológico. Se le exhortará a que se conduzca con verdad, pero no se le protestará por lo que se refiere a los hechos propios; la declaración, deberá ser rendida en términos del Artículo 20 fracción II de nuestra Constitución Política; toda vez, que reviste especial importancia en el ámbito de la averiguación previa por la referencia expresa que se hace de la confesión rendida ante el ministerio público, la cual debe vertirse con la asistencia del defensor, ya sea particular o de oficio, o en su caso de una persona de confianza.

- **INSPECCION MINISTERIAL.-** En este caso, será la actividad realizada por el ministerio público que tiene por objeto la observación, examen y descripción del lugar, objetos y efecto de los hechos, para obtener un conocimiento directo de la realidad de una conducta o hecho, con el fin de integrar la averiguación.

- **RECONSTRUCCION DE LOS HECHOS.-** Es la diligencia realizada bajo la dirección y responsabilidad del ministerio público, que tiene por finalidad reproducir la forma, modo y circunstancias en que ocurrió el hecho materia de la averiguación y, apreciar las declaraciones y los dictámenes formulados.

- **CONFRONTACION.-** Diligencia realizada por el ministerio público, en virtud de la cual el sujeto que es mencionado en la averiguación previa como indiciado, es identificado por el denunciante, querellante u ofendido.

- **CONSTANCIA.-** Es el acto que realiza el ministerio público durante la averiguación previa, en virtud del cual se asienta formalmente un hecho relacionado con la averiguación que se integra, ya sea respecto de los que se investigará o del procedimiento que se está verificando.

- **FE MINISTERIAL.-** No puede existir sin presentarse previamente la inspección; y se define como la autenticación que hace el ministerio público dentro de la diligencia de inspección ministerial, de personas, cosas o efectos relacionados con los hechos que se integran.

- **DETERMINACION DE LA AVERIGUACION PREVIA.-** Una vez que el ministerio público haya realizado todas las diligencias conducentes para la integración de la averiguación previa, dictaminará una resolución que precise el trámite correspondiente a la averiguación, o decidirá la situación jurídica planteada en la misma.

Entre las posibles resoluciones podemos encontrar las siguientes:

° **El ejercicio de la acción penal.**- El ministerio público la propondrá a las unidades de consignación cuando ha realizado todas las diligencias y estima se encuentran integrados los elementos del tipo penal (los cuales se comprobarán con la denuncia, testimonios, confesión, pericial, inspección y fe ministerial del dinero en su caso); y, se determinará la probable responsabilidad del inculpado (que se acredita con las mismas pruebas utilizadas para integrar los elementos del tipo penal, en especial con los testimonios y la confesión).

Esta etapa de averiguación previa, es una atribución constitucional exclusiva del ministerio público, por medio de la cual pide al Organo Jurisdiccional competente, aplique la ley penal al caso en concreto, es decir, al delito de cohecho, siendo así la consignación el primer acto del ejercicio de la acción penal, existiendo previamente el cumplimiento de los requisitos marcados en el artículo 16 constitucional.

A grandes rasgos, podemos manifestar que una vez en conocimiento del ministerio público sobre la comisión del delito de cohecho, éste empezará a practicar todas las averiguaciones necesarias, por lo que se solicita al denunciante de la conducta delictiva, aporte un mínimo de pruebas, para que con las mismas se pueda llegar a la convicción de la existencia o inexistencia del mismo y en su caso la responsabilidad del inculpado, preparándose así el ejercicio de la acción penal o acción procesal penal, las cuales tienen como finalidad excitar al Organo Jurisdiccional, para que aplique la norma abstracta al caso concreto; para lo cual el ministerio público, deberá recabar elementos de prueba para constar que la denuncia es veraz. Recordando que en el transcurso de la procedencia de éste delito, no procede el otorgamiento del perdón, por tratarse de un ilícito seguido de oficio.

Es importante destacar que el denunciado, durante la secuencia de la averiguación previa, no podrá aportar pruebas, sino hasta la tramitación del juicio penal propiamente dicho; ya que éste derecho únicamente lo tendrá el denunciante para aportar los elementos probatorios que hagan probable la responsabilidad del inculpado para que acredite la existencia del cohecho; y, con estas pruebas que no valoriza en definitiva el ministerio público, sino que le sirven de base para decidir si consigna o deja de consignar los hechos respectivos ante el juez competente.⁸²

◦ **Envío a la unidad investigadora.**- Cuando se trate de averiguaciones previas sin detenido, o cuando fueron presentadas en forma escrita ante la oficialía de partes.

◦ **Reserva.**- Tiene lugar cuando existe imposibilidad de cualquier naturaleza para proseguir la averiguación previa y practicar más diligencias, y no se han integrado los elementos del tipo penal y por ende la probable responsabilidad, o bien, cuando habiéndose integrado los elementos del tipo penal no es posible atribuir la probable responsabilidad a persona determinada.

◦ **No ejercicio de la acción penal.**- cuando se encuentran agotadas las diligencias de la averiguación y se determina que no existen elementos del tipo penal del delito de cohecho, ni de ninguna figura típica y por ende no hay probable responsable; o bien, que ha operado alguna de las causas extintivas de la acción penal.

⁸² Cf. Del Castro Del Valle, Alberto . Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal México 1992 . pág. 47

En concreto, la **averiguación previa**, podrá integrarse a través de dos diferentes modalidades a saber:

- Sin detenido
- Con detenido, que será cuando exista flagrancia o caso urgente, de conformidad a lo establecido en nuestro Código Penal para el Distrito Federal, en los artículos 267 y 268.

En el primer caso, el ministerio público contará con todo el tiempo que requiera, para lograr integrar la averiguación previa, siempre y cuando no prescriba el delito de cohecho.

En el supuesto de que sea con detenido, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 268 bis, el ministerio público contará sólo con 48 horas para la substanciación de la integración, ya que si se llegare a vencer este término y no se ha conseguido el citado objetivo, se deberá poner de inmediato en libertad al servidor público que se encuentra detenido; ello sin perjuicio de darle continuidad a la indagación, pero ahora bajo la modalidad "sin detenido".

Cuando la averiguación previa se encuentre integrada en cualquiera de las dos modalidades que hemos mencionado, el presunto responsable podrá ser consignado; siendo así la **consignación** la última de las actuaciones que realiza el ministerio público, como titular de la averiguación previa, ya que la misma consiste en remitir las constancias procesales al Organismo Jurisdiccional, que se encuentre en turno, para que éste se avoque al conocimiento de la misma.

Siendo así las diligencias básicas de la consignación las siguientes:

- Inicio de la averiguación previa
- Síntesis de los hechos
- Declaración de quien proporciona la noticia del delito o recepción y ratificación del escrito de denuncia
- Prueba de la solicitud o recepción del dinero o la dádiva, por medio de testigos principalmente, pudiendo ser los mismos por confesión
- Acreditar la realización o abstención del acto justo o injusto, mediante testigos, documentos o confesión en su caso
- Prueba de que se ofreció o dio espontáneamente dinero o cualquier otra dádiva, a algún servidor público, siendo aptos para probar esta situación básicamente los testimonios y la confesión.
- Inspección y fe ministerial del dinero u otra dádiva
- Intervención en su caso, de peritos contables para efectos de cuantificación del monto del ilícito
- Declaración del o los indiciados
- Determinación, y
- Consignación.

E. SANCION PENAL

En éste punto cabe precisar que los Tribunales Penales se encargaran de conocer cualquier situación derivada del delito de cohecho.

Siguiendo con la continuación de las fases que integran el procedimiento penal, encontramos que después de haber consignado el ministerio público y, dejado a disposición de la autoridad judicial al inculpado, el juzgado penal competente en turno, inmediatamente en el caso de haber detenido o dentro del plazo de setenta y dos horas cuando fuere en caso

contrario, dictará el auto de **radicación**, mediante el cual se da a conocer que dicho Organó Jurisdiccional, tiene plena facultad para intervenir en el procedimiento del delito de cohecho que le fue consignado.⁸³

Posterior a la radicación, dentro de las 48 horas siguientes, el Juez competente procederá a tomar la **declaración preparatoria** del inculpado, misma mediante la cual se le hace saber a éste servidor público cual es la conducta que le atribuye el ministerio público, así como quien o quienes lo acusan, para el efecto de que pueda defenderse durante el transcurso del proceso.⁸⁴

Una vez concluido lo anterior, se le da paso al **auto de plazo constitucional**,⁸⁵ mediante el cual se da a conocer si existe o no el delito de cohecho, o en su caso la clase de delito que se tiene; concluyéndose así con alguna de las tres formas siguientes: auto de formal prisión, auto de sujeción a proceso o libertad por falta de elementos para procesar con reservas de ley.

Resoluciones mediante las cuales se da a conocer en este momento la situación jurídica del servidor público inculpado, lo que lleva a la **fase probatoria**, la cual se encuentra dividida en cuatro etapas: el ofrecimiento, la admisión, la preparación y el desahogo; lo que da pauta a las partes para dictar sus **conclusiones** por medio de cuales dan a conocer al Juez, cual es el supuesto punto de vista sobre el hecho delictuoso.

⁸³ Clara Olmedo, Jorge El Procedimiento Penal, sus Génesis y Primeras Críticas. Argentina. Ed. Depalma. pág 281

⁸⁴ Colín Sánchez, Guillermo Ob.Cit pág 369.

⁸⁵ Rivera Silva Manuel. Op Cit pág 153

Cuando se han dado a conocer las conclusiones y se tienen por admitidas, se fijará día y hora para la celebración de la **audiencia previa**, para juntar las partes y defiendan lo que hayan aseverado en las conclusiones; una vez realizado lo anterior dictará auto de visto el proceso, pasando a la última fase, denominada **juicio, fallo o sentencia** por medio de la cual se establece en definitiva si existe el delito de cohecho, así como el servidor público que resultó responsable; y en consecuencia a lo anterior el Juez, dictará la sanción correspondiente de acuerdo a derecho; tomando previamente en cuenta, lo dispuesto en el artículo 313 del Código Penales para el Distrito Federal en lo referente a si el servidor público es trabajador de base o confianza, su antigüedad en el empleo, cargo o comisión, su situación socio-económica, nivel jerárquico, antecedentes de servicio, percepciones, grado de instrucción, circunstancias especiales de los hechos constitutivos del cohecho, así como el lucro obtenido.⁸⁶

De conformidad con lo dispuesto en nuestro Código Penal para el Distrito Federal, la sanción que corresponde imponerles a los servidores públicos que cometen el delito de cohecho, se hacen consistir en: tres a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento en el que haya cometido el ilícito; así también se le destituirá e inhabilitara de tres a dos años para desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión que sean públicos; cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del mismo, o cuando sea valuable. En el caso contrario, es decir, de que se rebase la cantidad mencionada, se les impondrá de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de

⁸⁶ Ibid. pág. 303

cometerse el delito; destituyéndolo e inhabilitándolo durante el lapso de dos a catorce años, para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos.

Penalidades agravadas con lo dispuesto en el artículo 213 bis del Ordenamiento en mención, ya que cabe recordar que el punto de nuestra investigación son precisamente los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; por lo que ésta sanción penal deberá aumentar hasta en una mitad y, además se les impondrán a los elementos policíacos la destitución e inhabilitación por un lapso de ocho años para desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión de carácter público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Por nuestra parte, podemos decir que el delito de cohecho, es aquel hecho delictivo, en el que pueden intervenir dos sujetos, es decir, puede ser cometido por el servidor público que por sí o por medio de otra persona acepta o llega a solicitar para sí o para otro alguna dádiva, ya sea en dinero o cualquier otra cosa e incluso alguna promesa; y/o puede ser cometido por el particular, quien espontáneamente da u ofrece la dádiva o promesa al servidor público. Resultando que en ambas hipótesis se hará con la finalidad de que el servidor público realice o haya realizado un acto propio de sus funciones; o para que él mismo lleve a cabo una acción u omisión en el desempeño de su empleo

SEGUNDA.- Respecto a la redacción de *justo o injusto*, que se maneja en el artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal consideramos debería de ser eliminada, porque nuestra legislación penal sanciona la conducta cometida por el servidor público, consistente en la obtención de un lucro indebido, o de la solicitud de tal; porque el servidor actúa con independencia de voluntad, ya que puede aprobar o desaprobado la proposición, la promesa o la dádiva; que en el caso de ser consentida originaría su culpabilidad, siempre y cuando se acepte, solicite u ofrezca, con la finalidad de que se realice o se deje de efectuar un acto relacionado con el cargo o comisión que el servidor público desempeña.

TERCERA.- La falta de difusión, sobre las figuras jurídicas que se conocen como delitos, ha ocasionado que la mayoría de los mexicanos, desconozcamos su nombre correcto en base a nuestro Código Penal para el Distrito Federal, ilícitos entre los que se encuentra aquella conducta delictiva que generalmente identificamos como "corrupción", sin tener preciso que esta palabra abarca todo quebrantamiento a la ley, pero que solemos referirnos a

la figura jurídica que lleva por nombre en la ley de referencia el de cohecho, mismo ilícito que no solamente es perpetrado por los servidores públicos, sino también por los particulares quienes frecuentemente ofrecemos dinero o cualquier otra dádiva a los citados servidores públicos, con la finalidad de que hagan u omitan un acto propio de sus funciones; o para actúen conforme a nuestros intereses convenga.

CUARTA.- El artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal, debe ser reformado en lo referente a las sanciones estipuladas en el mismo; toda vez, que no se establece diferencia alguna entre la situación del servidor público y el particular, resultando aparte de la multa y la prisión interpuestas, se establece la destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión, siendo que el segundo de los mencionados no puede ser destituido o inhabilitado de un empleo que no desempeña como servidor público. Tal parece que el legislador se olvido de que se trata de un delito que no solamente puede ser cometido por un servidor público, sino también por un particular.

QUINTA.- Se requiere de una reforma al último párrafo del artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal, toda vez que el mismo manifiesta: "En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádiva entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado".

La modificación se hará consistir en que el dinero o la dádiva se deberá, aplicar en beneficio del erario público del Distrito Federal, porque a partir del 17 de septiembre de 1999, se separo al Fuero Común del Federal, en lo que a materia penal se refiere.

SEXTA.- Las formas habituales de proceder que siguen los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, no son ni modernas, ni se apegan a derecho, toda vez que los mismos se encuentran bajo las expectativas de salarios bajos, falta de espíritu público, de capacitación, de uniformes e instrumentos de trabajo en malas condiciones y sobre todo tienen una noción muy vaga de separación entre el interés público y el privado, lo cual se encuentra fortalecida con la sociedad que contribuye día con día a la perpetración del cohecho.

SEPTIMA.- Es indispensable que se regule con claridad en la Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal, la consistencia de la acción preventiva de la policía, así como de todos y cada uno de los cuerpos policíacos integradores de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y que atribuciones les corresponden a los mismos para el buen desempeño de sus funciones.

OCTAVA.- Consideramos que para lograr una efectiva profesionalización de los cuerpos policíacos del Distrito Federal, se requiere entre otras de una autentica carrera policial que traiga aparejada una formación básica adecuada, una capacitación permanente de estos servidores públicos y un verdadero apoyo por parte del gobierno del distrito Federal, tanto en patrullas, uniformes, armamento que garanticen un mejor desempeño de los mismos; ya que el preocupante deterioro de la imagen policial, no podrá modificarse sólo mediante recursos de propaganda, sino a través de hechos verídicos de trascendencia.

NOVENA.- Para una adecuada profesionalización de los cuerpos policíacos del Distrito Federal, se requiere de la disponibilidad de recursos

suficientes para que sus integrantes reciban entre otras prioridades, sueldos adecuados, instalaciones apropiadas para su capacitación, apoyo por parte de sus superiores para que puedan actuar con profesionalización, medios de comunicación, mejores instrumentos de trabajo y mejor preparación física; ya que sólo cuando se este en posibilidad de ofrecerles mejores condiciones laborales, el ingreso a la carrera policial será atractiva para un mayor número de personas, lo que permitirá seleccionar a los aspirantes que cuenten con una mejor formación general.

DECIMA.- Tras la deficiencia de una correcta identificación al delito de cohecho, la difusión de las modalidades que trae aparejada el mismo, la deficiente impartición de la administración de justicia en nuestra ciudad, ha ocasionado que se siga fomentando entre otros el delito en comento hasta el grado de que éste ilícito se este desarrollando con mayor auge dentro de las mismas instituciones gubernamentales creadas para vigilar una efectiva impartición de justicia; por lo que creemos necesario se le de seguimiento a la conclusión que antecede.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA
LEGISLACION
JURISPRUDENCIA
ECONOGRAFIA

DOCTRINA

- ARILLA BAS, Fernando, *El Procedimiento Penal en México*, 13ª ed, México, Editorial Kratos S.A. de C.V.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 1998.
- BERNAL PINZON, Jesús, *Delitos Contra la Administración Pública y Asociación para Delinquir*, Bogotá Colombia, Editorial Témis, 1965.
- CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, 33ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A. 1993.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho Penal Mexicano*, Parte General, 14ª ed., México, Editorial Porrúa S.A., 1982.
- CARRARA, Francesco, *Programa de Derecho Criminal*, Parte Especial, Volumen V, 4ª ed., Bogotá Colombia, Editorial Témis, 1986.
- CLARIA OLMEDO, Jorge, *El Procedimiento Penal, sus Génesis y Primeras Críticas*. Argentina. Editorial Depalma.
- COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. 16ª ed. México. Editorial, Porrúa S.A. 1997.
- CUELLO CALON, Eugenio, *Derecho Penal*, Parte Especial, Tomo II, Volumen I, 14ª ed., Barcelona España, Editorial Brosch S.A.
- DEL CASTRO DEL VALLE, Alberto, *Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal*, México, Editorial Duero S.A. de C.V. 1992
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Tomos I y II, Buenos Aires Argentina, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, 1979.
- FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio, *Diccionario de Derecho Privado*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1981
- FONTAN BALESTRA, Carlos, *Tratado de Derecho Penal*, Parte Especial, Tomo VII, 2ª ed., Buenos Aires Argentina, Editorial Abeledo-Perrot, 1990.

- GOLDSTEIN, Raúl, *Diccionario de Derecho Penal y Criminología*, 3ª ed., Buenos Aires Argentina, Editorial Astrea, 1993.
- GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco, *Código Penal Comentado*, 11ª ed., México Editorial Porrúa S.A., 1994.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomos I y IV, 12ª ed., México, Editorial Porrúa S.A., 1998.
- JIMENEZ HUERTA, Mariano, *Derecho Penal Mexicano*, Tomo V, 2ª ed., México Editorial Porrúa S.A., 1983.
- LOPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Delitos en Particular*, Tomo II, 2ª ed., México, Editorial Porrúa S.A., 1996.
- Teoría del Delito, 6ª ed. México, Editorial Porrúa S.A. 1998
- MAGGIORE, Giuseppe, *Derecho Penal*, Parte Especial, Volumen III, 2ª ed., Bogotá Colombia, Editorial Témis, 1989.
- MOMMSEN, Teodoro, *Historia de Roma*, Tomo II, Buenos Aires Argentina, Editorial Joaquín Gil, 1953.
- MUÑOZ CONDE, Francisco, *Derecho Penal*, Parte Especial, 8ª ed., Valencia España, Editorial Tirant lo Blanch, 1990.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Función Policial y Seguridad Pública*, México, Editorial McGraw-Hill, 1998.
- OSORIO Y NIETO, César Augusto, *La Averiguación Previa*, 9ª ed. México. Editorial Porrúa S.A. 1998
- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal*, México, Editorial Porrúa S.A. 1983
- RANIERI, Silvio, *Manual de Derecho Penal*, Parte Especial, Tomo III, Bogotá Colombia, Editorial Témis, 1975.
- REISMAN, W. Michael, *¿Remedios contra la Corrupción?*, 2ª ed., México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1981.

- REYNOSO DAVILA, Roberto, Historia del Derecho Penal y Nociones de Criminología, México, Editorial Cárdenas editor y Distribuidor, 1992.
- RIVERA SILVA, Manuel, El Procedimiento Penal, 23ª ed., México, Editorial Porrúa S.A. 1994.
- VILLALOBOS, Ignacio, *Derecho Penal Mexicano*, Parte General, 5ª ed., México, Editorial Porrúa S.A., 1990.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Manual de Derecho Penal, 2ª ed. México, Editorial Cardenas Editor y Distribuidor, 1991.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 120ª ed., México, Editorial Porrúa, S.A. 1997.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, México, Editorial Luciana, 1999.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. México, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 1871.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de agosto de 1929.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, México, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, México, Editorial Sista, 1999
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, México, Editorial Sista 1999.
- ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, México, Editorial Sista 1999

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, México, Editorial Sista 1999
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, México, Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 1995.
- LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, 4ª ed., México, Editorial Pac S.A. de C.V., 1998
- PROGRAMA DE SEGURIDAD PUBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, 4ª ed., México, Editorial Pac S.A. de C.V., 1998
- LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA, 4ª ed., México, Editorial Pac S.A. de C.V., 1998
- REGLAS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA POLICIAL DEL DISTRITO FEDERAL DE LA POLICIA DEL DISTRITO FEDERAL, 4ª ed., México, Editorial Pac S.A. de C.V., 1998
- REGLAMENTO DE LA POLICIA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL, 30ª ed., México, Editorial Porrúa, 1996.
- REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL 1999-2000, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 1999.
- REGLAMENTO GUBERNATIVO DE JUSTICIA CÍVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, 30ª ed., México, Editorial Porrúa, 1996.

JURISPRUDENCIA

- COHECHO. PUEDE SER DELITO UNILATERAL O BILATERAL. Amparo directo 8102/65. Ricardo de la Garza y Garza. 5 de octubre de 1967. 4 votos. Ponente: Mtro José Luis Gutiérrez Gutiérrez. Primera Sala. Sexta Epoca. Tomo CXXIV, Segunda Parte. Pág. 12.
- COHECHO, DELITO DE. Amparo directo 5356/53. 1º de febrero de 1956. Mayoría de 3 votos. Ponente: Mtro. Genaro Ruiz de Chávez. Primera Sala. Quinta Epoca. Tomo CXXVII. Pág. 349.

COHECHO Y CONCUSIÓN. TOMO XXXVIII, Pág. 516.- Riveroll Bernardino.-
20 de enero de 1930.

FRAUDE, Y NO EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES NI COHECHO. Amparo
directo 6818/67. 25 de junio de 1969. Unanimidad de 4 votos.
Ponente: Mtro. Abel Huitrón y Aguado. Primera Sala. Séptima Epoca.
Tomo 6, Segunda Parte. Pág. 25.

PECULADO Y NO COHECHO, PARTICIPACIÓN, Amparo en revisión 28/89.
Carlos Ignacio de la Isla Espino. 31 de marzo de 1989. Unanimidad de
votos. Ponente: Gonzalo Ballesteros Tena. Secretaria: María del Pilar
Vargas Codina.

ECONOGRAFIA

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina,
1979.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Europeo-Americana, Tomo XIII,
Editorial Espasa-Calpe, S.A.

MANUAL JURIDICO DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA POLICIAL DEL DISTRITO
FEDERAL, Del Departamento del Distrito Federal, Editorial Compañía
litográfica Rendón. 1995.

NUEVA ENCICLOPEDIA TEMATICA, T. 12, 31ª ed. México, Editorial Cumbre
S.A. 1984.

REVISTA DE REVISTAS, septiembre de 1995, Publicación de Excelsior.

REVISTA TRIMESTRAL DE TRABAJO SOCIAL, Número 19, Escuela Nacional
de Trabajo Social, UNAM., Diciembre 1997.