



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN**

**"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD
PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL
PODER JUDICIAL DEL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ARLETTE PAZOS RONQUILLO

ASESOR:
LIC. MARÍA GRACIELA LEÓN LÓPEZ

MÉXICO

2002.



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.

INDICE.

DEDICATORIAS.

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	----------

CAPITULO I.

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.1. El Estado.....	1
1.1.1. Órganos del Estado.....	8
1.2 La Administración Pública como órgano del Estado.....	13
1.3. Servidor Público.....	20
1.4. Responsabilidad Jurídica.....	27
1.4.1. Antecedentes.....	31
1.4.2 Sujetos de la Responsabilidad.....	33

CAPITULO II.

ASPECTOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1. Responsabilidad de los servidores Públicos.....	36
2.2. Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	38

2.2.1. Función Jurisdiccional.....	42
2.2.2. Requisitos para ser Juez o Magistrados	44
2.2.3. Obligaciones de los Jueces y Magistrados.....	57
2.3. Sistema Integral de Responsabilidades	59
2.3.1 Responsabilidad Política.....	64
2.3.2. Responsabilidad Civil.....	68
2.3.3. Responsabilidad Administrativa.....	70
2.3.4. Responsabilidad Penal.....	75
2.4. Dualidad Administrativa – Penal.....	81

CAPITULO III.

LA RESPONSABILIDAD PENAL.

3.1 Principios que rigen el Derecho Penal.....	89
3.1.1. Principio de la exacta aplicación de la ley.....	90
3.2 Tipicidad.....	92
3.2.1. Tipo Penal.....	92
3.2.2. Elementos del tipo penal	94
3.3 Denuncia y Querrela.....	110
3.4 Servidores Públicos Sujetos de Responsabilidad Penal.....	115
3.5 Delitos cometidos por Servidores Públicos.....	117
3.6 Comentarios.....	123
Conclusiones.....	128
Bibliografía.....	132

DEDICATORIAS.

A MIS PADRES.

*Don José Luis Pazos Cano y
Doña Alberta Ronquillo Santos.*

Nunca existirán palabras que puedan expresar mi gratitud por haberme dado la vida, tampoco que demuestren todo el amor que les tengo, sin embargo pido a Dios, que los conserve siempre a mi lado, y que continúen brindándome todas las enseñanzas que hasta ahora me han llevado a ser alguien en la vida.

No olviden que no tendré más orgullo en este mundo que ser hija de un gran hombre y excelente policía y de la mejor mujer que pueda existir que es mi madre, a Ustedes les brindo éste y todos los logros que pueda obtener.

A MIS HERMANOS.

Vladimir Pazos Ronquillo y
Ana Luisa Pazos Ronquillo.

A ti Vladimir, te agradezco infinitamente haber demostrado entereza por la vida, y que no cualquiera la tiene, pues tu valentía ha sido un aliciente para continuar mi camino.

A ti Ana Luisa, que aún siendo la menor nos has enseñado a nuestra pequeña pero gran familia, a ser mejores en cada paso que damos.

Les brindo el presente porque no podrán existir mejores hermanos que Ustedes.

Los quiero mucho.

A QUIEN LLENO DE LUZ MI CAMINO.

Lic. Anibal Hernández Láscarez.

Por ser uno de los grandes pilares de mi vida,
por estar conmigo en cada paso que doy, y por
ser el hombre a quien amó y con quien espero
compartir este y todos los triunfos, por eso y
muchas otras cosas, te doy las gracias.

Nunca olvides, que las semillas de nuestra
vida siempre estarán con nosotros.

A UNA GRAN MUJER.

Lic. Maria Cristina Torres Sánchez.

Mujer valiosa como hay pocas en el mundo.

Que me ha brindado enseñanzas de la vida, tanto
personal como laboral, a quien, le agradezco haberme
dado la invaluable oportunidad de tener su compañía, y
cuyos consejos todos ellos han sido fundamentales para
ser lo que ahora soy.

La integridad del presente trabajo se lo brindo a Usted.

Gracias por creer en mi.

A UN GRAN MAESTRO Y SER HUMANO.

Mag. Lic. Gilberto Rodríguez González.

Por haberme abierto las puertas del conocimiento por su apoyo incondicional, por haberme dado la oportunidad de conocer el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y de quien siempre aprendí la honradez y honestidad que un servidor público debe observar en todo momento.

Que su trayectoria sirva de ejemplo para todos aquellos que ahora se desempeñan dentro de la Administración de Justicia, así como para quienes aspiran a la misma, por su intachable labor judicial, y excepcional sentido humano.

Gracias.

A MI ASESORA.

Lic. Maria Graciela León López.

Por la dirección del presente trabajo,
por la sonrisa que siempre me brindo,
por transmitir sus valiosos conocimientos,
y por su intachable labor dentro de nuestra
gran Universidad.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Máxima casa de estudios en nuestro país, que me ha brindado la dicha de estar en sus filas y a quien espero devolver en mucho, todo lo que me ha brindado.

A MI MEJOR AMIGO.

Lic. Rodrigo Antonio Montes Díaz.

A ti y a toda tu familia, agradezco su compañía y apoyo incondicional, sabedor de todo lo que significas para mí, con estas líneas solo puedo decirte gracias, amigo mío.

A USTEDES.

Lic. María de Lourdes García Fuentes.

Lic. María Lucrecia Barrera Tabayashi.

Lic. Alberto Sánchez Velasco.

Lic. Eduardo Arellano Carranza.

Lic. María Dolores Nava Amaya.

Dicen que madre sólo hay una, pero madres jurídicas doy gracias a Dios por tener muchas, y no solo eso, sino por poner en mi camino a mis padres jurídicos, a todos, les doy gracias por la amistad y, el cariño que siempre me han brindado, por sus sabias enseñanzas y apoyo incomparable.

Que Dios los bendiga siempre.

A MIS MAESTROS.

Lic. Fernando Pineda Navarro.

Lic. José Manuel Cervantes Bravo.

Lic. Jesús Armando Perea Rivera.

Lic. Gerardo Hurtado Montiel.

Lic. Rey David Rufz Sánchez.

Y a todos los que me brindaron sus conocimientos y apoyo sin condición, para poder alcanzar el orgullo de ser Licenciado en Derecho.

INTRODUCCIÓN.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, titular del poder judicial de la entidad, como muchas otras dependencias, no solo aquellas dedicadas a la impartición de justicia, sino en su totalidad todas y cada una de las dependencias de gobierno que existen en el país, para cumplir con los objetivos derivados de su creación, deben contar con gente, honrada, que llene todos los requisitos que al efecto establece la propia Constitución, y las demás disposiciones reglamentarias que para ello se han creado, a fin de que el servicio público que prestan sea el adecuado a las normas legales establecidas por la Sociedad organizada, y sin que el hecho de pertenecer a una institución gubernamental propicie en estos la inobservancia de dichas normas, sino que por el contrario sea motivo de su correcta aplicación; lo cual hasta el momento no acontece en la práctica judicial.

La experiencia personal y laboral es lo que ha motivado la elaboración del presente trabajo, debido a la desigualdad en la aplicación de sanciones a los Servidores Públicos que incurrir en algún delito, misma que atiende primordialmente al puesto que desempeñan dentro de la función judicial, ya que los encargados de su cumplimiento en muchas ocasiones adoptan una actitud proteccionista a favor de sus iguales, aclarando que con ello no se pretende establecer una regla general, dado que en la mayoría de ocasiones los jueces infractores no son sancionados, mientras que el personal administrativo si lo es; así también he observado que existen servidores públicos que a nuestro juicio no incurrir en responsabilidad de manera voluntaria, sino que la carga excesiva de trabajo y la cual caracteriza a los Tribunales estatales, los hace derivar en acciones u omisiones carentes de voluntad.

Ahora bien, el contenido del presente trabajo en cuanto al capítulo I, atenderá a los "Conceptos Fundamentales", mismos que consideramos indispensables para el desarrollo, como es la figura del Estado, en virtud de que para ser servidor público debe existir previamente un Estado de Derecho, que permita la creación de tal figura, lo que nos llevara a establecer que el Poder Judicial del Distrito Federal, no forma parte propiamente de la Administración Pública, sino que esta radica en el poder ejecutivo, como se analizara

dentro del contenido del presente trabajo, sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es representante de los Poderes de la Unión en la entidad y por tanto la Administración Pública será derivada de la actuaciones de estos. Así también, se tomará en consideración los principios fundamentales de la responsabilidad, sus antecedentes y estableceremos en forma enunciativa quiénes será sujetos de esta responsabilidad para así estar en condiciones de determinar en forma precisa cuales son los tipos de responsabilidad atribuibles a cada uno de estos sujetos.

El capítulo II versara sobre los "Aspectos Generales de la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia", título por demás amplio, sin embargo necesario, en este capítulo precisaremos en forma enunciativa cuales son los tipos de responsabilidad en los que pueden incurrir los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dado que se trata de temas amplios y que no son propiamente materia del presente trabajo. Igualmente se extendería el hablar de todos y cada uno de los funcionarios y empleados que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, razón por la que consideramos pertinente distinguir a los Jueces y Magistrados como aquellos sujetos que ostentan la función jurisdiccional, así como los requisitos que deben de cubrir, ello sin dejar de lado al resto del personal que apoya en dicha labor, tomando en consideración los cargos judiciales que para tal efecto establece la Ley Orgánica del propio Tribunal, lo que nos ayudará a dejar en claro cuales son las funciones que se desempeñan con primordial relevancia.

El sistema de responsabilidades que rige nuestro orden jurídico abarca como se apreciará del contenido del presente cuatro aspectos, consistentes en: Responsabilidad Política, Responsabilidad Civil, Responsabilidad Administrativa, Responsabilidad Penal. Estos aspectos serán tomados en cuenta en forma individual dentro de nuestro capítulo II, como se ha señalado, y de cuyo análisis podremos establecer que todos y cada uno de los tipos de responsabilidades mencionados podrán concurrir en forma independiente y autónoma unos de otros, en virtud de que protegen diversos bienes jurídicos, sin que ello sea óbice para determinar que cuentan con un mismo objetivo fundamental, salvaguardar el Estado de Derecho. Así también se apreciará que se incluye un punto especial dedicado a la

Dualidad Administrativa – Penal, ¿qué es esto?, es lo que en nuestro particular punto de vista constituye entre ambos tipos de responsabilidades consecuencias derivadas, es decir, advertidas que son las obligaciones que deben de observar los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia, atendiendo a las Leyes en la materia, podremos percatarnos que la mayoría de las conductas ilícitas que prevé nuestro Código Punitivo, son adoptadas de la inobservancia de las obligaciones administrativas de los sujetos, esto es, que son consecuencia de ellas, sin embargo que no por ello deberán imponerse sanciones de la misma naturaleza, puesto que ello ocasionaría agravios a los servidores públicos como sujetos de derecho.

Por otra parte, en el tercer y último capítulo del presente, se analizará como finalidad del proyecto la responsabilidad penal, de acuerdo a los lineamientos indispensables para su aplicación, esto es, se hablara nuevamente en forma enunciativa de uno de los principios fundamentales del derecho penal, y de muchas otras ramas del derecho como es el principio de la exacta aplicación de la ley, y que nos llevará a elaborar un esquema doctrinal relativo a la Tipicidad, elemento indispensable del delito, así como de los elementos típicos que deben de ser tomados en cuenta por los Juzgadores para adecuar la conducta de un servidor público al delito que se le atribuye. Dentro de los comentarios, nuestro fin será establecer una propuesta de acuerdo al análisis realizado, con la intención de apoyar nuestra postura en relación a la desigualdad en la aplicación de sanciones, sin que ello nos limite de considerar como indispensable la creación de leyes de mayor severidad, para los servidores públicos del poder judicial, que sirvan para constreñir el ánimo de los servidores públicos a delinquir.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

FALTA

PÁGINA

1

territorio, lo que se deduce de lo expresado por quienes tienen la autoridad en el campo del derecho, así;

El Maestro Eduardo García Maynez, señala que el Estado es "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"³

Mientras que el maestro Federico Dávalos considera al estado "la autoridad suprema dentro de un territorio, capacitada para ejercer poderes soberanos, tanto normativos como aquellos basados en el ejercicio de la violencia legitimada sobre los habitantes de ese territorio"⁴.

Sin embargo, se aprecia que la definición del Maestro Sánchez Agesta, no únicamente abarca los elementos del estado, sino que considera dentro de su definición a quienes lo representan al referirse a los Servidores Públicos (funcionarios), pues al respecto señala que el Estado es, "Una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad"⁵

Esta última definición se considera la más apropiada para los efectos del presente trabajo, ya que el Maestro Sánchez Agesta no se limita a señalar que el Estado, esta formado únicamente por una comunidad o población, asentada en un territorio determinado y regida por un poder soberano, sino que también en su conceptualización considera como parte del Estado a los funcionarios, como aquellas personas físicas que a través de sus servicios llevan a cabo el funcionamiento del Estado, sin embargo en cuanto a esta figura ahondaremos más adelante.

³ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 4ª edición. Porrúa. México. 1990. p. 98.

⁴ Dávalos, Federico y Meza, Virginia. Glosario de Ciencias Histórico Sociales. Parte I. Edicol S.A. México. 1977. p. 49.

⁵ Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. Madrid. 1966. p. 83.

Retomando el término Estado, de acuerdo a los conceptos que se han insertado, esta figura jurídica envuelve como sus elementos indispensables **población, territorio y gobierno**, es decir, el estado no tendría existencia si careciera de alguno de esos elementos, dado que cada uno de ellos constituyen la base de su existencia.

Atento a lo anterior, se advierte que el Gobierno es un elemento del Estado y no un sinónimo de este, como se ha llegado a confundir, así entonces a fin de establecer en forma clara, la diferencia entre cada una de estas figuras, se señalaran algunos de los conceptos que en el campo del derecho han vertido los estudiosos de la materia.

De esta forma, el Maestro Burgoa Orihuela, nos dice que por Gobierno debe entenderse "el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su concepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad"⁶

Por otro lado, Federico Dávalos, define al Gobierno como "las formas específicas en que se organiza el poder estatal, puede haber así, gobiernos democráticos, absolutistas, monárquicos, teocráticos, etcétera"⁷

Por último, el Diccionario Jurídico Mexicano, que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que gobierno es "el agrupamiento de personas que ejercen el poder"⁸

En este orden de ideas, se pone de manifiesto que la diferencia entre Estado y Gobierno, no solamente es clara, ya que como se ha señalado el Gobierno forma parte esencial del Estado, sino que también es el Gobierno, la figura a través de la cual el Estado administra al pueblo, luego entonces, consideramos pertinente señalar, a efecto de concluir,

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª Edición. Porrúa. México. 1990. p. 401.

⁷ Dávalos, Federico y Mcza, Virginia, ob. cit. p. 401.

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, ob. cit. p. 1536 - 1537.

en forma clara con la diferencia entre ambas figuras, el criterio del Maestro Burgua Orihuela, y que ha servido junto con los precitados criterios, de apoyo a lo anterior, pues señala:

“El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en que el Estado, es una Institución Pública, dotada de personalidad, por el contrario, el gobierno es solo un conjunto de órganos del Estado que ejercen funciones en que se desenvuelve el poder público, es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado”²

Ahora bien, una vez que se ha establecido el concepto de Estado, así como la diferencia entre éste y el gobierno, siguiendo con la figura del Estado, podemos decir que, de acuerdo a la doctrina se identifican cuatro formas de este, como son:

Estados Centrales o Unitarios, son aquellos que no cuentan con órganos distintos que, autónomamente desempeñen el poder, ya que existe sólo un órgano que dicta las leyes sobre cualquier materia y que tienen vigencia y aplicación en todo su territorio y para todo lo que en el actúen es decir, no existe una dualidad legislativa, sino una unidad legal.

En lo referente a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político – territoriales, dependen del ejecutivo central toda vez que los gobernadores no derivan su investidura de elección popular. En esta forma de estado su territorio suele dividirse en departamentos o provincias

Estados Federales, es una forma de estado que se crea a través de estados que estaban separados, no hay ninguna vinculación de dependencia entre ellos, y su proceso de formatividad se desarrolla en tres etapas que son: la independencia previa de los estados que se unen, alianza que concertan entre si, y finalmente la creación de una nueva entidad distinta y coexistente.

² Ibidem.

El Estado Federal, se caracteriza porque los estados o provincias participan de la actividad legislativa y la voluntad de los órganos federales no basta para modificar la ley suprema, es decir en nuestro caso, la Constitución Política. En cuanto a la descentralización, esta opera en sentido inverso, y al organizarse jurídica y políticamente otorga y reconoce a favor de las entidades o estados autonomía para manejar sus asuntos interiores y para estructurarse administrativamente, respetando desde luego las disposiciones que contiene la ley suprema u ordenamiento federal, que en nuestro país lo constituye nuestra constitución política

Los Estados Confederados, son aquellos que forman alianzas entre pueblos o unión de estados y que con ello forman un solo estado soberano, se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas válidas, sobre todo el territorio y en normas vigentes tan solo en ciertas partes del mundo.

Por último existen los Estados regionales, de los que únicamente puede decirse que tienen su base en la región, esto es, en un hecho geográfico, económico, histórico y cultural vivido en común.

De lo anterior anotado, se aprecia que en las diversas formas de Estado, impera un ordenamiento jurídico, es decir, cuentan normas vigentes para la sociedad que los conforman, sin embargo, tal circunstancia no operaría sin la existencia previa de un Estado de Derecho, el cual es una consecuencia directa de la supresión del Estado Absolutista, que se caracterizó principalmente por "la irresponsabilidad absoluta del Estado, basada fundamentalmente en la idea de la soberanía como equivalente a la de poder omnimodo y absoluto delegado al monarca por Dios... producto de la viva encarnación de los dioses, los actos del soberano debían ser acatados por sus súbditos..."¹⁰

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos", 4ª Edición. Porrúa. México. 2001. p. 1.

Bajo esa tesitura, en el estado absolutista que predominó principalmente en Europa, el único titular de la soberanía era el Monarca, esto es, el Rey es quien contenía todo el poder, elaboraba y aplicaba las leyes, a su conveniencia, y pasaba por encima de ellas, nadie podía juzgarlo, un ejemplo claro de este tipo de gobierno unilateral lo constituye el monarca francés Luis XIV, quien pasó a la historia por su arbitraria forma de gobernar, sin embargo esta forma de gobierno no duró demasiado, dado que el pueblo cansado de los arbitrarios actos de sus mandatarios, busca derrocarlo.

Es así como surge la revolución Francesa, tal y como ilustra Héctor González Uribe, quien al respecto en forma breve señala: "Pero el huracán de la revolución francesa y toda la cauda de revoluciones europeas del siglo XIX que la misma provocó, troncharon definitivamente las ramas, el tronco y hasta las raíces de la monarquía absoluta. Desde 1848, en que el liberalismo político triunfó en los principales países europeos, las monarquías dejaron de ser absolutas para transformarse en *Constitucionales*. En estas, el rey está sometido a la Constitución del país como ley fundamental y tiene que compartir el poder con otros órganos primarios del Estado."¹¹

Siendo así, el surgimiento del Estado de derecho, el cual nace a partir de que el Monarca, Gobernante o Rey, son sometidos a un régimen jurídico, a fin de que sus actuaciones sean limitadas, y se prevenga un perjuicio para la sociedad o población constitutiva del Estado.

Respecto al Estado de Derecho, la Enciclopedia Jurídica Omeba cita: "es la evolución que lleva de la soberanía real, en cabeza de un monarca representante de las oligarquías privilegiadas erigidas en poder, a la soberanía del pueblo, fundamento de la democracia, donde se ejercita el gobierno "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" y cuyo postulado rector debe ser la justicia social"¹²

¹¹ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, 1ª edición, Porrua, México, 1972, p.400.

¹² Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI, Buenos Aires, 1988, p. 17.

Por lo anterior, el Estado de derecho es aquella situación en la que el Estado y sus diversos organismos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el propio Estado bajo un orden jurídico.

Es característica fundamental de todo Estado de derecho, principalmente de aquellos conformados sobre estructuras democráticas, entre las que se cuenta México, el ajustar el desenvolvimiento de su vida institucional a un orden jurídico en el que se señalan en forma bien determinada la creación, organización y competencia de los órganos representativos de las funciones en el que el poder soberano del propio Estado se divide.

La aspiración a estructuras políticas más liberales en las que los derechos individuales de los hombres queden garantizados, han llevado a los estudiosos a concebir formas de gobierno que conlleven a este anhelo, tales inquietudes motivaron la búsqueda de una forma de gobierno que cumpliera con esas aspiraciones, es así como se concluye que para encontrar una mejor forma de gobierno, debía limitarse al mismo mediante su división, obteniéndose así el principio de la división de poderes, entendido este como el sistema de frenos y contrapesos jurídicos entre las diversas partes del Estado.

La división de poderes como principio fundamental de la forma de gobierno se contraponen al sistema de gobierno monárquico y despótico, en el que el poder absoluto radicaba en el soberano, permitiendo excesos de poder y, como consecuencia la consiguiente violación de los derechos ciudadanos, es esta la razón de la que resulta la importancia de fraccionar el poder soberano, "por tanto la *División de poderes* y la *Legalidad*, fueron los principios básicos que permitieron identificar, en primera instancia la transición de estado absolutista a estado de derecho, al evitar la concentración de poder en sólo unas manos y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad"¹³

¹³ Delgado Gutiérrez, ob. cit. p. 2.

Así entonces, partiendo del principio de la división de poderes adoptado por nuestro País, antes de entrar al estudio de los órganos del estado, es de decirse que este cumple con sus funciones a través del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, éste último, que es el que interesa dentro del contexto del presente trabajo.

Sin embargo para poder continuar con este tópico, resulta indispensable que se conozca, lo relativo a los órganos del Estado, para así establecer las funciones de estos dentro de los poderes que representan, como se señalara en el siguiente punto.

1.1.1. Órganos del Estado.

Partiendo de la naturaleza del estado, se puede afirmar que al tratarse de una asociación organizada, debe de contar con órganos que colaboren con su representación, así entonces el Estado, siendo una persona moral y jurídica para ejercitar el poder en el depositado requiere de personas físicas que lo integren y que sean estas las encargadas de tomar las correspondientes decisiones para su funcionamiento.

Deberá de entenderse entonces como Órganos del Estado, a las "partes integrantes de él, no como al Estado mismo, que actúa por medio de ellos, en su unidad y totalidad"¹⁴

En consecuencia, el estado impone su voluntad por medio de los órganos que lo representan, estos órganos del Estado, sigue citando el mismo autor se encuentran constituidos por un elemento objetivo y otro subjetivo, considerando a al elemento objetivo como "aquel al cual se le confieren un sin número de atribuciones y poderes para actuar, es decir, se le confiere una esfera de competencia para realizar actividades de acuerdo a la función que dicho órgano desempeña".¹⁵, mientras que el elemento subjetivo del órgano del estado "es la persona física titular de éste".¹⁶

¹⁴ González Uribe, ob. cit. p. 366.

¹⁵ González Uribe, p. 367.

¹⁶ Idem

Estos dos elementos se encuentran estrechamente vinculados, y se podría decir que uno no subsiste sin la presencia del otro, dado que para que un ente jurídico dotado de poder pueda realizar las metas en el concebidas, necesita de alguien que las ponga en práctica, siendo este el titular de dicho órgano, quien a su vez carecería de representación estatal, sin la existencia del órgano, por ende, los actos de esta persona física se convierten en estatales, y todas y cada una de sus determinaciones serán competencia y responsabilidad el estado, así también para el caso de que dicha persona deje de servir al estado, sus actos dejarán de ser incumbencia directa de éste como persona moral y jurídica, y por tanto todos los actos del individuo, serán únicamente del dominio privado y no público, ya que sería un puro individuo carente de representación estatal.

La doctrina habla de diversas clasificaciones del estado, sin embargo es de destacarse la clasificación empleada por el Alemán Georg Jellinek, quien habla de los Órganos inmediatos y mediatos del estado, pues refiere "se llaman inmediatos, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la Constitución de la asociación misma. Es decir, que de cualquier suerte que se establezcan estas asociaciones, estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo... son órganos mediatos aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato, directa o indirectamente"¹⁷

Atento a lo anterior, los órganos inmediatos son consecuencia directa de la propio Constitución, es decir, que de cualquier suerte que se establezcan, no están obligados con nadie, sino únicamente con el Estado y su situación radica en la organización del propio Estado, así entonces son aquellos que determinan la existencia misma de la asociación estatal, ya que si desaparecen la consecuencias serían radicales, ya que bien podrían desorganizar completamente la estructura política del estado, o en su caso transformarla en forma fundamental, los órganos inmediatos pueden ser individuos como el Rey, en el caso

¹⁷ Jellinek, Georg. Teoría General de Estado. Oxford University Press. México. 1999. pp. 327 y 334.

de la Monarquía, o en el caso de Presidencialismo que es la que forma de gobierno empleada en nuestro país, recaería en el Presidente de la República.

Los órganos mediatos, por su parte, no derivan directamente de la Constitución del Estado, sino de Leyes Secundarias, y su nombramiento proviene de un órgano inmediato, al cual están siempre subordinados y frente quien serán política y jurídicamente responsables.

Una vez que se conocen los órganos del Estado, resulta preponderante distinguir entre estos y el titular del mismo ello en un concepto personal.

El órgano, como tal, se identifica con el estado, es decir, no tiene personalidad jurídica contra este, ni derechos contra aquel, es decir, que no puede existir una pugna jurídica entre ellos en virtud de tratarse de una sola figura, reiterando de esta forma, que el estado existe y tiene vida a través de los órganos que actúan por él.

Las personas físicas, por el contrario, pueden tener derechos frente al estado, esto es pueden tener derecho a que se le admita la función de órgano y a llenar las funciones de tal. Ya que debe haber siempre un individuo (titular) que ejerce la competencia en representación del órgano del Estado, y cumpla sus deberes, y puede con ello con personalidad jurídica propia entrar en relaciones con el Estado, es así que el titular del órgano del estado adquiere derechos y obligaciones frente a este, que la ley le reconoce, por lo que debe ser compensado con una retribución y prestaciones legales, así como sancionado en el momento mismo que como Servidor Público incumpla con sus deberes o se extralimite en los mismos.

Por otro lado, el Estado entre sus múltiples funciones tiene la de satisfacer los intereses de la colectividad mediante los órganos que lo integran, así de manera general es de decirse que los órganos de este constituyen la representación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son la base del Estado de Derecho por el que se rige nuestro país, así lo cita Nuestra Carta Magna en el Capítulo I, del Título Tercero, pues dicta:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

De lo anterior se desprende que desde que nació nuestro país a la vida independiente, el criterio de la división de poderes a sido principio rector de la forma de gobierno de éste, por lo que a efecto de ilustración se citaran brevemente las funciones del Estado, que como hemos reseñado se realizan a través de sus órganos.

La función Legislativa "es la que tiene por objeto dictar, modificar y revocar las leyes que rigen el país. Su misión es crear el Derecho positivo y cuidar – mediante las necesarias modificaciones – de que esté siempre al día, o sea, que responda a las necesidades reales de la población"¹⁸

En conclusión, la función legislativa deberá ser primeramente de carácter independiente, para así poder emitir leyes justas y no tiránicas, y tomando en consideración que en nuestro país se cuenta con un régimen democrático constitucional, tal función recae en el Congreso de la Unión, que se conforma de una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados.

Por su parte el Poder Ejecutivo, recae en la figura del Presidente en el caso de nuestro País, y en el de muchos otros, que será el encargado de que las leyes expedidas por el Órgano Autónomo del Congreso de la Unión sean cumplidas y de observancia general, de acuerdo a las facultades que el régimen jurídico establece, además de que cuenta propiamente con la función administrativa del Estado. Así lo cita el Autor Héctor González,

¹⁸ González Uribe, ob. cit. p. 373.

pues refiere: "... es una función muy rica y compleja que rehuye a ser tratada de un modo unitario. Agrupa, en efecto, dos funciones claramente distintas, que corresponden a la doble tarea del poder público: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas"¹⁹

Respecto a la función jurisdiccional es de decirse que "la función jurisdiccional en el Estado. Se trata, desde luego, de una de las funciones más importantes de la agrupación estatal, pues su misión estatal es resolver, con base en la ley, las controversias o conflictos de intereses que se susciten entre los particulares o entre estos y las autoridades públicas. A los jueces toca interpretar las leyes, aplicarlas a los casos concretos y darles eficacia, mediante la actuación coactiva de las sentencias. Sin la función jurisdiccional desaparecería prácticamente el Estado y sería sustituido por la Anarquía."²⁰

Atento a lo antes señalado y a lo establecido en nuestra Carta Magna, el mismo descansa en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, esto en cuanto al ámbito federal de nuestro país.

Sin embargo, dicho poder tiene como finalidad de creación, dictar el derecho de acuerdo a las leyes emanadas del Congreso, para sí resolver con base al ordenamiento jurídico establecido, las discrepancias existentes entre los particulares o entre estos y las autoridades públicas, en este orden de ideas, por lo que hace al ámbito local, encontramos como representante del Poder Judicial del Distrito Federal, al Tribunal Superior de Justicia, en virtud de ser el Distrito Federal una entidad federativa con personalidad jurídica, no obstante su gobierno esté a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, siendo éste último como los hemos precisado el Tribunal Superior de Justicia, el cual al igual que el Poder Judicial de la Federación, tiene como facultad dictar el derecho dentro de la esfera de su competencia, en los asuntos del orden local que se den entre los particulares, o estos con el Estado.

¹⁹ ob. cit. p. 376.

²⁰ ob. cit. p. 379.

Como se ha precisado en líneas anteriores el Estado tiene como finalidad satisfacer los intereses de la colectividad mediante la función administrativa, por tal razón se organiza en la forma que se ha reseñado, esta organización constituye en sí la administración pública, por lo que procederemos a estudiarlo.

1.2 , LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANO DEL ESTADO.

"La existencia del Estado de Derecho implica que la actuación de la administración y la de los administradores sea desarrollada bajo un régimen jurídico pre establecido, mediante el cual se delimiten los derechos de la población y se establece la competencia de las entidades. Bajo este orden jurídico se generan las relaciones jurídico - administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público - subjetivas"²¹

Del anterior criterio es de considerarse que la actividad del estado se llama Administración Pública, porque es precisamente esta organización social la que programa, planifica, manda, prevé, en fin realiza innumerables funciones para resolver problemas de la colectividad en beneficio de ésta.

Lo anterior se reitera con la concepción que en cuanto a este tópico proporciona el Maestro Eduardo Pallares inspirado en el criterio de Alfredo Rojo al definir la función pública, como la actividad administrativa, y así señala "la actividad que el estado despliega para la consecución de sus fines, sirviéndose de los poderes inherentes a su soberanía en el campo que le ha dejado libre el derecho objetivo, es la actividad administrativa"²²

De las concepciones existentes, se aprecia que se considera a la Administración Pública como una organización de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados.

²¹ Delgadillo Gutiérrez, ob. cit. p. 91.

²² Diccionario de Derecho Civil. Eduardo Pallares y Portillo. Porrúa. México. 1963. p. 343.

Por lo que es de considerarse que la Administración Pública es el conjunto de medios de acción, de los que dispone el Estado para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público, es decir, la administración pública es el instrumento fundamental dentro de la actividad política del estado, ya que por su medio se ejerce principalmente el poder.

Todo lo antes enunciado, lleva a concluir también que la administración pública corresponde a una etapa en la que se presupone la existencia del estado como ente político, y que implica una organización política bien definida, sin embargo, se considera que las raíces de la administración pública se pueden encontrar aún en las organizaciones humanas más primarias como las familias, clanes, hordas o tribus en las que su representación y gobierno estaban encargadas a un jefe o cacique, que poseía el poder de decisión en los asuntos que competían al conglomerado que representaban.

En otro orden de ideas, el Estado es administrador, basándose en el orden jurídico, y como tal tiene que procurar positivamente satisfacer todas y cada una de las necesidades de la colectividad que lo forma, es entonces, su función primordial cooperar a la realización del bienestar social y, para ello, se encomienda a los individuos, la ardua tarea del bienestar público; pero para lograr tal propósito, es necesario que aquellos que trabajen al servicio del estado sean personas capaces, no escogidas al azar, pues de lo contrario vanos serían los resultados.

La organización administrativa presenta diversas modalidades, por lo que se citara la clasificación a la que se refiere el Maestro Rafael I. Martínez Morales:

➤ "Administración Pública Activa y Contenciosa. La primera denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos, y la segunda, a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la administración pública.

➤ Federal, local y municipal, esta clasificación se basa en nuestra Constitución política y se refiere a las tres formas de gobierno de nuestro país.

➤ Centralizada y Paraestatal. Trata sobre los dos tipos de administración pública prevista en el artículo 90 Constitucional.

➤ Centralizada, desconcentrada y descentralizada. Se centra en la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.

➤ De acuerdo con la competencia de cada órgano. Se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, educativa, etcétera.

➤ Dependencia y entidades. Esta distinción se aplica en nuestro derecho desde hace dos décadas aproximadamente, e identifica a dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), y entidades es referente a los órganos para estatales".²³

La clasificación en cuanto a la administración pública es basta pero se pueden reducir en dos importantes ramas: *el régimen de centralización y el régimen de descentralización*.

"Centralización Administrativa. Forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del Titular de la administración pública".²⁴

Por su parte, el Doctor Jorge Fernández Ruiz, conceptualista la Centralización Administrativa de la siguiente forma: "Centralizar equivale a reunir la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización, en su centro. La centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios"²⁵

Existe entonces el régimen de Centralización administrativa, cuando tiene subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central, es decir, los órganos

²³ Martínez Morales, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Volumen 5, 2ª Edición. Oxford University Press. México. 2000. p. 8.

²⁴ *ib. cit.* p. 20.

²⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo II. UNAM. México. 1995. p. 17.

se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo, que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano infima categoría, a través de diversos grados en los que existen diversas facultades.

Así también de lo antes expuesto se deduce que la centralización administrativa organiza de manera exclusiva al Poder Ejecutivo, mismo que se logra mediante una serie de estructuras que mandan y otras que obedecen, siendo las primeras de mayor jerarquía que las segundas. A la cabeza de este orden se encuentra el presidente de la República.

En conclusión el régimen de centralización administrativa es la típica forma como se organiza al poder ejecutivo, el que cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, con el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, la que señalará los asuntos que han de estar a cargo de cada Secretaria.

Tomando en consideración que el presente trabajo de investigación atañe, de manera exclusiva a los servidores públicos del Poder Judicial del Gobierno del Distrito Federal, resulta pertinente señalar que la administración pública centralizada en el Distrito Federal, la conforman la Jefatura de Gobierno, la Secretaria de Gobierno, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaria del Medio Ambiente, Secretaria de Obras y Servicios, Secretaria de Finanzas, la Secretaria de Seguridad Pública, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las delegaciones y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin que de modo alguno, el Tribunal Superior de Justicia se encuentre dentro de los organismos representantes de la Centralización administrativa.

Como ya quedo estudiado en párrafos anteriores, en la organización administrativa corren paralelas la centralización y la descentralización de la que esta última va tomando día a día un constante e importante incremento en la vía administrativa mexicana.

Así entonces, la descentralización administrativa de acuerdo al concepto aportado por el Doctor Fernández Ruiz, es "otra tendencia organizativa, consistente en conferir personalidad jurídica propia a ciertos órganos a los que se les encargan actividades administrativas, y otorgarles autonomía orgánica relativa, respecto del poder central"²⁶

Por su parte Rafael I. Martínez Morales, dice respecto a la Descentralización Administrativa que esta es la "Forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas"²⁷

Por ende, la descentralización administrativa es el régimen de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del estado el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa, es decir, la descentralización es una modalidad de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público que administra sus bienes con cierta independencia del poder central, aunque sin separarse por completo de la directriz del mismo.

En la descentralización, la facultad de decisión que le corresponde a los órganos superiores, se transfiere a entidades administrativas que gozan de cierta autonomía.

Ahora bien, a efecto de no ahondar más dentro del tema de la administración pública, dado que al hacerlo se atenderían cuestiones meramente administrativas, que no son la finalidad del presente trabajo, con el fin de concluir este punto, es menester transcribir la opinión en cuanto a la Administración Pública, del Maestro Miguel Acosta Romero, quien dicta: "... es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no

²⁶ ob. cit. p. 33.

²⁷ Martínez Morales, ob. cit. p. 69.

desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público..."²⁸

Una vez asentado el criterio de una verdadera Autoridad en la materia, es de decirse que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no es organismo público centralizado, ni descentralizado, ya que la Administración Pública es una parte de los órganos del Estado, entendiéndose estos como el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales en su ámbito de autonomía, ostentan el Poder local.

Lo que se concluye, teniendo como precedente la creación que da origen al Departamento del Distrito Federal, cuyo titular tiene las facultades de decisión y ejecución, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas.

Esta Ley Orgánica fue reformada en 1941 y 1970, a pesar de los esfuerzos legislativos, mientras que las leyes orgánicas anteriores se limitaron a arreglar a los poderes locales, que eran prácticamente los mismos que los federales, dichas leyes, además de las Constitución Federal, facultaban al Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal, al Presidente de la República como Representante del Poder Ejecutivo Local, quien ejercería su gobierno a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, elegido discrecionalmente por el primero; y por lo que se refería a su territorio, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, lo controlaría a través de delegados públicos por el designados, no existiendo, por lo tanto la participación ciudadana en la elección de su gobernante y de sus legisladores y mucho menos de los delegados y del procurador; siendo el único órgano de carácter local independiente del federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, aunque la elección de sus magistrados también estaba monopolizada por el Presidente de la República y Diputados Federales.

²⁸ Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, 1ª edición. Textos Universitarios UNAM. México. 1973. p. 43.

Ante los constantes reclamos de los habitantes del Distrito Federal por alcanzar una mayor participación ciudadana en la vida social y política de nuestra ciudad, el 21 de octubre de 1993 la Cámara de Diputados aprobó un decreto sobre reformas constitucionales, entre ellas la del artículo 122 de la Carta Magna, que es el más importante avance en el proceso de cambio para mejorar la estructura política y social del Distrito Federal, creando el "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", éste ordenamiento es complemento a la reforma política contenida en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que representa el inicio de una apertura democrática para el Distrito Federal, que así dejó de estar tutelado por los poderes de la Federación instaurándose un gobierno de naturaleza concurrente.

De esta forma los Poderes Federales comparten responsabilidades con los órganos locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de acuerdo a las competencias que a cada parte fija nuestra Constitución.

Así el Artículo 122 de la Carta Magna, establece en lo conducente:

"Artículo 122. definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno esta a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, el Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia... El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común: II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados, y demás órganos judiciales, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal..."

Retomando el texto anterior el artículo 76 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece:

"Artículo 76. La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento."

Ahora bien, se ha dado gran pauta de esta investigación a establecer los conceptos de estado, órganos del estado y administración pública, y de estos se aprecia como consecuencia obligatoria la figura de la función pública, que la citaremos únicamente a manera de ilustración como "un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado, por la obligación de derecho público de servirle".²⁹

De lo anterior se desprende que la función pública presupone para su existencia en el mundo del ser de una organización social compleja en la que se señalan sujetos con determinadas calidades cuya misión es la de realizar actividades en nombre y para bienestar del conglomerado de que forman parte integrante.

Por lo tanto funciones públicas son las que desempeñen los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus ordenes y aspectos, de ahí que si consideramos el derecho moderno, el Servidor Público es la persona que realice una función de servicio público, por lo que procederemos a estudiar esta figura.

1.3. SERVIDOR PUBLICO.

"Servidor Público. Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza"³⁰

²⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II. Textos Universitarios. UNAM, México, p. 374,

³⁰ Martínez Morales, Tomo 2. p. 96.

Por su parte el autor Ortiz Soltero define a los Servidores Públicos como "todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base, desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal, y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los Senadores, diputados y asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir los que están inscrito en ambos casos, al Poder Ejecutivo"³¹.

Sigue diciendo el autor "que todos los servidores públicos, son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual, a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad"³².

Definición la anterior que resulta por demás apegada al artículo 108 de Nuestra Carta Magna, en el que se reputa como Servidor Público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración pública, ya sea federal o del Distrito Federal, incluso a los Representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados, pues al respecto dicta:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputara como servidores públicos a los Representantes de Elección Popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán

³¹ Ortiz Soltero, Sergio Monscrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª Edición. Porrúa, México 2001, p. 1.

³² ob. cit. p. 15.

responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

El artículo anterior es el primero del Título Cuarto de la Constitución, "De las responsabilidades de los Servidores Públicos", el cual permaneció casi sin variación durante 65 años, ya que originariamente dicho título se refería a "las responsabilidades de los funcionarios públicos"; la reforma a este título fue con la finalidad de que no únicamente los Altos funcionarios del Estado, tuvieran responsabilidad por los actos que ejecutaban, sino a fin de que todo sujeto que se desempeñe dentro de la función pública deberá ser responsable de todos aquellos actos que ejecute contrarios a derecho.

Por lo que de lo expuesto se desprende que, se debe considerar como servidor público a los sujetos que formalizan una relación contractual o laboral con el Estado, mediante un nombramiento expedido por una Autoridad administrativa competente y que lo faculte a laborar o desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno del Distrito Federal, o en el Gobierno Federal, así como en los gobiernos de los estados.

Así también, a fin de no confundir un término o concepto con otro que le es semejante, pero que guarda diferencias respecto del primero, como es el caso del término Servidor Público que se identifica comúnmente como sinónimo de Burócrata, funcionario o empleado, y que de los conceptos anteriores este se desprende como el género y no así la especie, señalaremos las definiciones correspondientes.

"BUROCRACIA. Proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina, y del helenismo *cratos*, poder. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción... No puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas; es inherente a ella lo que muchos autores llaman racionalización laboral..."³³

³³ Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico. DJ2K - 368.

Por otro lado el Diccionario Jurídico Temático Oxford, define el término Burocracia, como al "Conjunto de servidores públicos; trabajadores, empleados y funcionarios del Estado. También se le da una connotación negativa u ofensiva".³⁴

Mientras que el Diccionario Consultor Espasa, define: "burocracia. f. Conjunto de normas, papeles y trámites necesarios para gestionar cualquier asunto en un despacho y oficina. Complicación y lentitud excesiva en la realización de estas gestiones, particularmente las que dependen de la administración de un Estado. Conjunto de funcionarios públicos. Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado"³⁵

Atento a lo anterior, el término Burócrata, deberá de emplearse en cualquier organización pública o privada, por lo que no es únicamente de la exclusividad de los órganos de gobierno, pues por burocracia como se advierte debe entenderse al conjunto de trámites necesarios para gestionar cualquier asunto en un despacho u oficina, sin que deje de observarse que la sociedad ha encasillado tal término específicamente a la función del estado, en virtud de ser esta la forma de identificar fallas que tradicionalmente se atribuyen a las oficinas administrativas, como lentitud y complejidad en los procedimientos.

Así lo afirma Rafael I. Martínez Morales, quien considera a la burocratización como "Cuando un gobierno, dependencia, entidad o empresa, padece ciertas fallas que tradicionalmente se atribuyen a las oficinas públicas: lentitud y complejidad en los procedimientos, ineficacia e ineficiencia en las labores, arbitrariedad en las decisiones, duplicidad de trámites e inutilidad de éstos. Sin embargo, tales problemas se dan tanto en los entes públicos como privados"³⁶.

³⁴ Martínez Morales, Tomo 5, ob. cit. p. 16.

³⁵ Diccionario Consultor Espasa, Calpe Siglo XXI, Edición Especial a la 9ª Edición, Madrid, 2000, p. 52.

³⁶ Martínez Morales, op. cit. tomo 5, p. 26.

Ahora bien, con relación a los **Funcionarios**, el Diccionario Consultor Espasa, los define como: "Persona que desempeña un empleo público"³⁷.

Así también el término Funcionario es definido como "Persona que presta un servicio remunerado al estado bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica sólo a los servidores públicos que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal".³⁸

Por otra parte, "El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquel y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan ordenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos".³⁹

En consecuencia y atendiendo a los anteriores conceptos, se advierte que la figura del Funcionario, cuenta con una característica especial que es la de desempeñar actos de gobierno y actos de autoridad, esto es, que los funcionarios ejercitarán cargos de Dirección en representación del Estado, por lo que no todos los servidores públicos se pueden considerar funcionarios, ya que no todos los sujetos que participan en la realización de las funciones que corresponden a los fines del estado, ya sea en el ámbito federal o local, y en cualquiera de las funciones en que estas se dividen, tienen la calidad de funcionario público, pues para tal cargo, se necesita contar con facultades de mando y determinación que le son intrínsecas al estado las cuales cumplirá a través de las personas físicas que lo representan.

³⁷ ob. cit. p. 170.

³⁸ ob. cit. p. 48.

³⁹ Diccionario Jurídico 2000. op. cit. p. 1270.

Apoyando el mismo criterio se pronuncia el maestro Gabino Fraga, citando a Rafael Bielza y haciéndole hincapié en la relación externa que da al funcionario un carácter representativo y así nos dice: " por último se ha señalado como una distinción entre concepto de funcionario y el de empleado, dado que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que al segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concorra a la formación de la función pública, y continúen siendo por nuestra parte consideramos que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales, de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los conceptos a que nos referimos en un principio se encuentra que todos ellos tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el estado y los particulares, en tanto que indudablemente existen al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servidor necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades"⁴⁰.

Por lo que de los conceptos anteriores se desprende una clara diferencia entre los Funcionarios y Empleados, como se ha señalado los primeros tienen facultades de dirección, mientras que los segundos son los encargados de cumplir con las ordenes de estos, siendo ambas figuras servidores públicos; dado el carácter representativo del Funcionario, ya que Funcionario es el representante del estado a través del órgano de competencia del que es Titular, lo representa tanto a otros órganos del estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con las relaciones del estado. El funcionario es a la vez autoridad porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza.

En tales condiciones, es pertinente precisar algunos conceptos de Empleado.

⁴⁰ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 9ª Edición, Porrúa. México. 1982. p. 250.

El Diccionario Consultor define "Empleado, da. m. y f. Persona que desempeña un cargo o trabajo y a cambio de ello recibe un sueldo..."⁴¹

Rafael Martínez Morales, define "Empleado. Presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento o por estar incluido en las listas de raya, y se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario. No tiene poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna."⁴²

Por ende, el empleado al igual que el funcionario es un servidor público, pero carece de facultades de dirección, lo que conlleva a que exista un amplio margen de diferencia entre el salario o retribución de empleado y funcionario, en virtud, de que el empleado es únicamente un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado, ello derivado de la subordinación técnica del empleado a sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le son propias en cumplimiento de la ley.

La denominación de funcionario público, en consecuencia, no proviene de la naturaleza misma de la función pública, puesto que también esta es desempeñada por la otra categoría de servidor público llamado empleado.

De todo lo antes expuesto se considera que la función pública es la actividad que realizan las personas físicas ejercitando las obligaciones inherentes al estado, y por funcionario público, la persona que nombrada para ese efecto materializa la voluntad del estado manifestada esta en sus diversas formas, esto es, que el funcionario dispone de poder jerárquico dentro de los empleados y funcionarios inferiores; poder que deriva en capacidad de mando, que ejerce sobre el empleado, quien será el encargado de la ejecución de las ordenes del un funcionario.

⁴¹ ob. cit. p. 130.

⁴² Martínez Morales, ob. cit. Tomo 5, p. 97.

El poder jerárquico a que se hace referencia en líneas anteriores se expresa a través de instrucciones u órdenes dirigidas al inferior, ello en el caso de un empleado o tal vez hasta de un funcionario de menor rango del cual las emite, tal y como lo se ha mencionado con anterioridad, por otra parte, se afirma que un funcionario y un empleado público, tienen los mismos derechos laborales fundamentales ante el Estado, con independencia del papel o función que desempeñen, dado que ambos reúnen el carácter de servidores públicos, sin embargo, también debe de tomarse en cuenta que no debe otorgarse un trato igual ante la Ley a un Funcionario que a un empleado, verbi gracia, no podemos darle el mismo tratamiento al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que a un Auxiliar Administrativo de la misma dependencia, ello en virtud del cargo que desempeña, y de las responsabilidades que cada uno tiene en la función pública.

"De tal suerte que lo más deseable es que el funcionario llegue a estimar sus poderes legales como verdaderos derechos por los que hay que combatir legítimamente. Si no es así se cae en un burocratismo rutinario en la que la situación del empleado o del funcionario no es más que un modo vivendi"⁴³

1.4. RESPONSABILIDAD JURÍDICA.

"La voz 'responsabilidad' proviene de responderé que significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, 'responsalis' significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido más restringido 'responsum' ('responsable') significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien', 'Responder' se encuentra estrechamente relacionada con 'spondere' la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como 'sponsio', palabra que designa la forma más antigua de obligación."⁴⁴

De la misma manera el Diccionario Enciclopédico Quillet, refiere "el término responsable viene (del latín *responsum supiro* de respondere, o responder) y quiere decir el

⁴³ González Uribe, ob. cit. p. 370.

⁴⁴ Diccionario Jurídico 2000, op. cit. p. 2263.

obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona. El que sin estar sometido a responsabilidad penal es parte de una causa a los efectos de restituir, reparar o indemnizar de un modo directo o subsidiario por las consecuencia de un delito"⁴⁵

En otras voces se pretende decir con ello " la deuda obligación de reparar, satisfacer, por si o por otro a consecuencia de un delito, de una culpa o daño de otra causa legal. Responsable. Obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona."⁴⁶

El concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sinnúmero de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental. Sin embargo, la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico.

En el mundo jurídico, el concepto de responsabilidad integra fundamental pieza, en las relaciones humanas, y para establecer, la estricta equidad entre lo patrimonial y el discernimiento retributivo acorde con la conducta humana, especialmente en sus manifestaciones negativas; la responsabilidad constituye entonces, el freno a la sociedad para evitar un retroceso en la convivencia humana.

En este contexto la responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado.

A manera de ilustración los conceptos básicos de la responsabilidad, son la responsabilidad civil, responsabilidad penal, responsabilidad administrativa y responsabilidad política.

⁴⁵ Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo VII 8ª Edición. Cumbre, México. 1978. p. 516.

⁴⁶ Diccionario Enciclopédico Ilustrado, de la Lengua España, Tomo III Ramón Sopena, Barcelona, 1967. p. 3026.

“Responsabilidad Civil. Situación jurídica que obliga a algunos a responder del daño causado por sus propios hechos ilícitos, los de otros sujetos a él, y por sus cosas y animales”⁴⁷.

Responsabilidad Penal. “Deber jurídico de sufrir la pena que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable”⁴⁸.

“Responsabilidad Administrativa. Actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que los servidores públicos deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones, implican sanciones administrativas”⁴⁹

“Existe **Responsabilidad Política** cuando alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 110 de la Constitución General de la República en el ejercicio de sus funciones incurre en comportamientos que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho”⁵⁰

De lo anterior, se advierte que de las distintas condiciones de uso del término responsabilidad, son dos las que más interesa para los efectos del presente trabajo de investigación que se dirige a los servidores públicos, esto es, cuando *responsabilidad* se utiliza como sinónimo de obligación, y cuando se usa como sinónimo de que alguien se ha hecho acreedor a una sanción.

“Estos son los usos que nos permitirán estipular el significado del concepto *responsabilidad*, cuando es usado como sinónimo de obligación, no representa problema salvo el de identificación, en el caso de la sanción, su uso describe la vinculación que

⁴⁷ Baquero Rojas, Edgar. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Civil. Tomo 1. Oxford. México. 2001. P. 98.

⁴⁸ Diccionario Jurídico 2000. ob. cit. 2270.

⁴⁹ Martínez Morales, Rafael I. Op.cit. Tomo 5. p. 76.

⁵⁰ Delgadillo Gutiérrez. ob. cit. p. 35.

lógicamente se da entre el sujeto y su conducta que constituye la condición de aplicación de un acto coactivo, la aplicación del acto coactivo es lo que da existencia formal al ilícito"⁵¹

Por otra parte, no pasa inadvertido que también existe la responsabilidad del estado, misma que se constituye como "la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas"⁵².

En términos generales, el régimen jurídico mexicano acepta la responsabilidad del Estado, pero en forma y extensión tan limitada que debe afirmarse que en la práctica equivale a una falta total de ella. Esta falta de reconocimiento se funda en la idea de soberanía y en el supuesto de que el Estado siempre actúa dentro de los límites del derecho, y que por lo mismo, la actividad estatal no puede considerarse ilícita y por tanto dar lugar a responsabilidades patrimoniales, cuando menos respecto a actos ejecutados dentro de las atribuciones legales de la administración pública.

En conclusión por responsabilidad se entiende la obligación de pagar las consecuencias de un acto o de pagar por la conducta propia, por lo que de acuerdo a esto, es de decirse que un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún cuando no la define, sí hace referencia a la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, siendo esta, política, civil, penal y administrativa, mismas a las que en líneas anteriores nos hemos referido someramente, dado que en el Capítulo II del presente trabajo

⁵¹ Cfr. Gallardo de la Peña, Francisco, Conferencia "La Responsabilidad Administrativa", Revista Mexicana de Justicia, Año V. Núm. 3, jul. - sep. 1987, p. 182 y 183.

⁵² Diccionario Jurídico 2000. ob. cit. p. 2264.

de investigación, nos abocaremos a la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, que constituye la materia del presente trabajo, sin embargo, a fin de apoyar el contexto de este, es menester hablar de los antecedentes de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos.

1.4.1. Antecedentes.

Como consecuencia de los enormes recursos económicos que han poseído las sociedades políticas de todos los tiempos, así como el poder con que han contado, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio particular esos recursos y ese poder.

En consecuencia, es necesario hablar de los antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos.

“Se trata como vemos de un tema muy amplio, no sólo por la extensión de la materia, la cual en la actualidad, por ejemplo, se suele dividir según las modalidades de la responsabilidad (política, administrativa, penal y civil), sino además por el tiempo al que debemos hacer referencia y que abarca, o puede abarcar varios siglos de tradición jurídica”⁵³

“El juicio de residencia, primero, y luego el juicio de responsabilidad, forman la parte esencial del grueso de nuestra legislación histórica en esta materia... en efecto el sistema hoy en vigor, a excepción del mal llamado Juicio Político, se entronca y encuentra sus raíces en el Juicio de Responsabilidad y éste en el sistema de residencia colonial... El Juicio de Residencia, consagrado en las siete partidas y en el ordenamiento de Alcalá, a lo que hoy llamamos México, llegó con el propio Hernán Cortes la primera autoridad que sufrió la residencia... La Residencia, en última instancia representaban certificados de buena conducta, de honorabilidad del desempeño en el correspondiente oficio, requisito

⁵³ Barragán, José. “Las responsabilidades de los servidores públicos”, Manuel Porrúa, México, 1984, p. 29.

indispensable para ocupar uno nuevo... en la residencia se podía interponer cualquier clase de querrela o reclamación"⁵⁴

"... esta fuera de toda duda el hecho de la constitucionalización del juicio de residencia, tanto por la obra de las Cortes de Cádiz (1810 – 1813) cuanto por los congresos mexicanos. Es decir, que estos constituyentes no sólo no derogaron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico, así como a la instauración del constitucionalismo... La llamada Constitución de Apatzingán... además de declarar vigentes las leyes anteriores que no se opusieran a dicha Constitución, dedican dos extensos capítulos a regular el juicio de residencia. Prueba esta irrefutable de la eficiencia de un sistema que, pese a sus altibajos merecía la confianza del grupo insurgente de Morelos y podía adecuarse en términos nuevos al moderno constitucionalismo... se incorpora la residencia a la constitución y demás leyes complementarias de 1810 – 1813..."⁵⁵

De lo anterior, es de advertirse que desde los orígenes de México, existía una preocupación constante por las responsabilidades de los servidores públicos, que se manifestó principalmente mediante las normas relativas al *Juicio de Residencia*, la finalidad de este Juicio era que el funcionario público debía ser arraigado o radicado una vez que terminara su cargo, para así poder ser Juzgado por un Tribunal Supremo que resolviera en relación a las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados, sin embargo este Juicio experimentó una serie de modificaciones durante el tiempo que se instruyó, .

"En el México independiente se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades que recogía y rebasaba al Juicio de residencia; aun así, se conservaron ciertos vestigios de éste hasta la segunda mitad del siglo XX"⁵⁶

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Martínez Morales, ob. cit. pp. 77 – 78.

Sigue diciendo el autor "Las constituciones políticas del siglo XIX hacían referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, pero de manera no muy sistemática, aunque es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana, las medidas para combatir a la corrupción de los funcionarios eran incluidas en importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primero presidente, el general Guadalupe Victoria, hasta alcanzar su apogeo durante la renovación moral (1982 – 1988) y persisten en nuestros días.⁵⁷

"El Constituyente de 1916 – 1917 dedica el Título Cuarto de la Carta Magna a *"las responsabilidades de los funcionarios públicos"*. En 1940 se emitió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la que es abrogada por otra, publicada en Diciembre de 1979 que a su vez es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia. El 28 de diciembre de 1982 se publicaron las reformas del título cuarto de la constitución federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, que estableció el actual sistema en sus arts. 108 a 114. reglamentaria de estos artículos, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982).⁵⁸

1.4.2 Sujetos de la Responsabilidad.

Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública Nuestra Carta Magna en su artículo 108, establece quiénes son servidores públicos, y en consecuencia sujetos de dicha responsabilidad, al establecer, textualmente lo siguiente:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como Servidores Públicos a los gobernantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Idem.

Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de la Judicaturas Locales, serán responsables por las violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

En este orden de ideas, los sujetos de responsabilidad jurídica serán todos aquellos que desempeñen alguna función o empleo dentro del Estado, sin que exista distinción alguna entre Funcionarios y Empleados, ya que la Constitución, si bien hace claras diferencias entre los altos funcionarios de nuestro país, cierto es que de la transcripción anterior se desprende que toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, será responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De la misma manera, no pasa desapercibido lo asentado con antelación que señala como sujeto de responsabilidad jurídica al Estado, ya que a este respecto nuestra legislación civil mexicana, reconoce de manera expresa la responsabilidad del estado en el artículo 1928 del Código Civil que establece la obligación que tiene el Estado de responder subsidiariamente del daño causado.

Si bien este precepto solo reconoce la responsabilidad subsidiaria del Estado, cabe aclarar que esta responsabilidad se acentúa si atendemos al artículo 10 de la Ley de depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de fecha 31 de diciembre de 1941, que establece: "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".⁵⁹

Otro reconocimiento jurídico de responsabilidad del Estado, lo encontramos en el artículo 27 constitucional cuando se refiere a la indemnización por causa de utilidad pública.

De todo lo anterior se concluye que cualquier persona, puede ser sujeto de responsabilidad, sin embargo para efectos jurídicos, debe ser una persona en pleno ejercicio de sus derechos y por ende de sus obligaciones, por lo que resultaría ocioso realizar un análisis de todos y cada uno de los funcionarios y empleados señalados por la ley, ya que cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión para el Estado, es sujeto de responsabilidad jurídica con el carácter de servidor público, más aún cuando el motivo del presente trabajo corresponde únicamente a los sujetos de la responsabilidad penal del poder judicial del Distrito Federal, que en el caso lo son todos y cada uno de los servidores públicos que conforma el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al contemplarse esta Institución dentro del supuesto a que se refiere el citado artículo 108 de la Constitución, siendo estos los Magistrados, Jueces, Secretarios, Conciliadores y demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia, que integran la Presidencia, Consejo, Salas, Juzgados, oficinas administrativas y auxiliares de la referida Institución.

⁵⁹ Diccionario Jurídico 2000.op cit. p. 1278.

**CAPITULO II,
ASPECTOS GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO
FEDERAL.**

2.1. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En un régimen democrático los Servidores Públicos, en el desempeño del cargo respectivo deben enfocarse hacia el servicio público, mediante la apreciación correcta de la ley, ningún servidor público debe actuar en beneficio personal, esto es, actuar primeramente por sus intereses personales, en lugar de hacerlo por el interés público, toda vez que la responsabilidad de los servidores públicos constituye y representa el fundamento de las instituciones públicas, por ende al imponer responsabilidad a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, es una forma de prevenir sus abusos.

Al respecto en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de la Ley de Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se señala:

“En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante esta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la Democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos”¹⁰

Misma idea que se aplica en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial, ya que esta es, consecuencia de una obligación y consecuencia del incumplimiento de la norma, la primera que se traduce en el conjunto de obligaciones que

¹⁰ Exposición de motivos de iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982. p. 1.

tienen los empleados y funcionarios del Tribunal, desde el momento en que celebran un contrato con la Institución, entablando así una relación laboral que lo obliga a cumplir con todas y cada una de las obligaciones que se señalan en los cuerpos legales.

De la misma manera, la responsabilidad como consecuencia del incumplimiento de la norma, es la carga que tienen los servidores públicos del Tribunal, con motivo de sus funciones en donde por una u otra razón han dejado de observar la norma, de forma dolosa o culposa, de manera tal que las causas más comunes que pueden generar esta carga tienen su origen en los siguientes aspectos:

- La ignorancia de la norma.
- La mala interpretación de la norma en forma dolosa o culposa.
- La falsa interpretación de la norma.

Así retomando el contenido del presente trabajo, se puede decir como objeto de identificación, que la responsabilidad en que incurren los diversos servidores públicos, tratándose inclusive de los que prestan su servicio dentro del ámbito de la administración de justicia, serán la política, administrativa, civil y penal, dependiendo del cargo o servicio que presten, responsabilidades esta que han sido precisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la siguiente tesis jurisprudencial:

"RESPONSABILIDADES E SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función*

*pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones. Amparo en revisión 237.94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.*¹⁶¹

De lo anterior se advierte que el sistema de responsabilidades se compone de cuatro modalidades penal, civil, administrativa y política, que serán estudiadas en particular en los puntos subsecuentes.

De igual forma, tal responsabilidad obviamente debe ser ostentada por un servidor público y tomando en consideración que en el presente caso, interesa en forma particular la responsabilidad de los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, hablaremos de ellos.

2.2. SERVIDORES PÚBLICOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

¹⁶¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Pleno. Tomo: III. Abril de 1996. Tesis: P. LX/96. p. 128.

Dentro del contexto que integra el capítulo I del presente trabajo, se ha destacado cuales son las personas que tienen la calidad de Servidor Público, es decir, quiénes son servidores públicos, por lo que bajo tal concepto, son Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, todas aquellas personas que desempeñan cualquier cargo o empleo dentro de la Institución, algunos como funcionarios y otros como empleados ello de acuerdo a la función que desempeñan cada uno.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo Quinto dicta:

"Artículo 122... El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal..."

Bajo esa tesis el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, indica en forma congruente con la Carta Magna en su artículo 76 que la función judicial del Distrito Federal, se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, jueces y los órganos de la Ley Orgánica del propio Tribunal señale.

Por ende la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia en el numeral 2º, señala cuales son los demás órganos a los que se le confiere la función judicial atento a los ordenamientos superiores mencionados, siendo estos los Magistrados y Jueces en las diversas materias de su competencia, Jurado Popular, Presidentes de Debates y Árbitros.

Al respecto es de señalarse que en la actualidad si bien es cierto, existe dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la figura del Jurado Popular, y de los Presidentes de Debates como consecuencia directa de su legislación en la Carta Magna y leyes reglamentarias, en la práctica judicial tal figura no resulta operativa ya que los delitos por los cuales puede conocer un jurado popular de los que no hayan sido

cometidos por medio de los sistemas de prensa, serán aquellos que tengan una sanción mayor a un año, sin embargo, el conocimiento de tales ilícitos y sus procesos son competencia de los jueces del orden penal, sin que en forma alguna se erija Jurado popular para los delitos de su competencia, tal es el caos del delito de Difamación que se comete a través de notas periodísticas y que en la actualidad la práctica arroja que los mismos son competencia de los Jueces de Paz del orden penal.

La administración de justicia desenvuelve su actividad específica mediante el personal previsto en las leyes, la tarea de administrar e impartir justicia tiene gran trascendencia social, y como se ha reiterado en el desarrollo del presente trabajo, son Servidores Públicos todas aquellas personas que desempeñan una función o empleo dentro de los Órganos del Estado, o bien, para el Estado, en el caso concreto todas las personas que desempeñan esas actividades dentro del Tribunal Superior de Justicia, son servidores públicos.

Hablar de todos y cada uno de los servidores públicos que integran el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sería muy extenso, ya que existen diversas figuras administrativas, y para los fines de la presente, que específicamente se remite a la responsabilidad penal de estos dentro del poder judicial, por lo que se consideraran básicamente a todos aquellos servidores públicos que detentan la función judicial en estricto sentido, aquellos que ejercen la función jurisdiccional, ya que el artículo 212 del Código Penal, al establecer dentro del mismo quiénes serán considerados como tales, distingue a los que ejercen la función judicial en el Distrito Federal, para tales efectos la ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 2º, establece a quien esta encargada la función jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, penales, familiares, del arrendamiento inmobiliario y concursales del orden común, como se ha señalado con antelación, mismo numeral que a la letra dice:

"Artículo 2. El ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares, del arrendamiento inmobiliario y concursales del orden común, y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran

jurisdicción, corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalan a continuación:

- I.- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;*
- II.- Jueces de lo Civil;*
- III.- Jueces de lo Penal;*
- IV.- Jueces de lo Familiar;*
- V.- Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;*
- VI.- Jueces de lo Concursal;*
- VII.- Jueces de Inmatriculación Judicial;*
- VIII.- Jueces de Paz;*
- IX.- Jurado Popular;*
- X.- Presidentes de Debates, y*
- XI.- Árbitros.*

Los demás servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia intervendrán en dicha función en los términos que establece esta Ley, los códigos de procedimientos y demás leyes aplicables."⁶²

Apoyarnos en la clasificación anterior atiende a que son estos sujetos los que desempeñan el desarrollo de la función jurisdiccional, de la que se hablara más adelante, sin embargo esto no quiere decir que el personal administrativo no juegue un papel importante dentro de la misma, y que por ello no puedan incurrir en responsabilidad penal, sino que hablar de todos, extenderia en demasía el presente trabajo, ya que tan sólo como Titulares del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se contemplan de acuerdo al Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del propio Tribunal, tanto al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Jueces y Magistrados y Directores de Área de antigua o nueva creación, actualmente existen en el Tribunal más de diez direcciones, además de 66 sesenta y seis Juzgados Penales, y más de 60 sesenta Juzgados de Paz Penal, sin contar el número de Juzgados del Orden Civil, arrendamiento, concursal, etcétera, por lo que contar a todos y cada uno de los integrantes de las direcciones y Juzgados, sería por demás ambicioso, pues es un basto número de personal

administrativo el que apoya a la función judicial del Distrito Federal, por lo que nos apoyaremos en todo momento en lo establecido en el artículo 2º de la Ley Orgánica, así entonces hablaremos de la función jurisdiccional.

2.2.1. De la Función Jurisdiccional.

“La palabra jurisdicción proviene del latín *iurisdicatio*, que se forma de la locución *ius dicere* la cual significa “decir o indicar el derecho”.³”

De manera vulgar se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de una autoridad, y aun, con exagerada amplitud, de un particular.

Así, la jurisdicción es una actividad autónoma y distinta de las funciones de hacer el derecho (poder legislativo) y la de aplicarlo (poder ejecutivo), en consecuencia la jurisdicción es una potestad del gobierno, es una facultad - deber de un órgano del Estado para administrar justicia.

De esta se debe excluir la actividad del Ministerio público, órgano administrativo que procesalmente pide justicia y que está sujeto a la autoridad del juzgador, que es el único que puede administrarla, así lo establece nuestra Carta Magna en el artículo 21 Constitucional, que en lo concerniente dice:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...”

Es menester, hacer la distinción anterior, en virtud de que en la práctica se inmiscuye al Representante Social o Ministerio Público como parte del poder judicial, sin que exista tal conjunción entre los dos órganos, ya que estos cuentan con actividades distintas, aún cuando ambas se vean estrechamente vinculadas a la aplicación de la justicia.

³ Ovalle Favila, José. Teoría General del Proceso, 4ª Edición. Editorial Oxford. México 2000, p. 109.

Siguiendo con el tema de la jurisdicción, se reitera que esta consiste en la actuación de la ley mediante la sustitución de la actividad de órganos públicos a la actividad ajena, puesto que la actividad judicial arranca en el momento mismo en que los particulares no pueden concluir sus conflictos, solicitando la intervención judicial para ello.

Hay que observar en primer lugar, que la actuación de la ley no es privativa del acto jurisdiccional, sino que debe interpretarse que la función jurisdicente es una serie de sucesos de consecuencias jurídicas generalmente deseados por el juez y contenidas en la previsión legislativa.

Y en segundo lugar, que es preferible hablar de la sustitución de la actividad "privada" por la pública, en consecuencia la jurisdicción es la potestad atribuida a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial.

En nuestra Constitución existen preceptos de gran significación para el establecimiento, organización y proceder de la función jurisdiccional que se ha intentado definir con anterioridad, como ejemplo de ellos podemos mencionar los numerales 13, 14, 16, 17, 21, etcétera.

De todo lo anterior es de decirse que la función jurisdiccional como se ha señalado es el acto de dictar el derecho, mismo que se ha consagrado en el caso específico a los Jueces y Magistrados del Poder Judicial del Distrito Federal, a través de las sentencias que dictan en sus respectivas instancias, aún y cuando en la práctica, por la experiencia laboral con la que se cuenta se considera que no dictan el derecho como el cargo con que se ostentan los obliga, dado que muchas de ellas aún cuando no lo aparenten están íntimamente vinculadas a presiones políticas, con lo cual los funcionarios públicos investidos de Jurisdicción desvían la naturaleza de su encargo.

Retomando lo señalado en el tema inmediato anterior, una vez establecido en que consiste la función jurisdiccional, y quiénes pueden ostentar esta, tomando como base los cargos judiciales a que nos remite la Ley Orgánica del Tribunal, se hablara de los requisitos que deben de reunir los servidores públicos que ostentan la función jurisdiccional, sin descuidar al personal que no cuenta con tal potestad.

2.2.2. Requisitos para ser Juez o Magistrado.

El Estado, ejerce la función judicial a través del órgano jurisdiccional que actúa mediante su titular el juzgador, el cual es la persona designada por el Estado para administrar justicia, dotada de jurisdicción para decidir litigios, esto es que el Juez será la persona encargada de decir el derecho, por ende, es menester conocer todos y cada uno de los requisitos que deben de reunir los sujetos para obtener el cargo.

Al respecto la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia en el artículo 18, señala cuales son los requisitos que debe de reunir tal figura:

"Artículo 17. Para ser Juez de Primera Instancia en las materias Civil, Penal, Familiar, del Arrendamiento Inmobiliario, de lo Concursal y de Inmatriculación Judicial, se requiere:

I.- Ser mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Tener cuando menos treinta años de edad cumplidos al día de la designación;

III.- Tener título de Licenciado en Derecho y Cédula Profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.- Tener practica profesional mínima de cinco años, contados a partir de la obtención del título profesional en el campo jurídico, relacionada con el cargo para el que se concursa;

V.- Haber residido en el Distrito Federal o en su área Metropolitana durante los dos años anteriores al día de la designación;

VII.- Gozar de buena reputación;

VII.- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

VIII.- Participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición y en los demás exámenes que establece esta Ley, en los mismos términos de lo que esta dispone”.

De la lectura del artículo antes transcrito se desprenden como requisitos para ser juez: edad, competencia, capacidad y ciencia.

Por lo que se refiere a la edad, la ley orgánica del tribunal marca un límite mínimo en la edad, lo que hace pensar en forma particular al establecer parámetros de edad, que para ser juez se requiere además experiencia lo que se encuentra implícito en la edad, mientras que la competencia, entendiéndose esta como el límite a la jurisdicción, lo marcará la propia ley orgánica, así como en las leyes sustantivas correspondientes, mismos límites que se conocen como materia, cuantía, territorio y grado; la capacidad en cuanto a su aspecto objetivo, será contar con los requisitos que marca la propia Ley Orgánica, como pueden ser: pleno goce de sus derechos civiles, no pertenecer al estado eclesiástico no haber sido condenado por la comisión de ciertos delitos, generalmente patrimoniales; etc., mientras que la capacidad subjetiva, será la propia y particular del sujeto que concurre a tal puesto, que sería contar con los conocimientos necesarios e indispensables para ocupar un cargo de tal naturaleza, como ejemplo de ello, sería aprobar el examen de oposición respectivo; finalmente, por ciencia se entiende que el candidato tenga el título de licenciado en derecho, expedido por autoridad competente, más cierto tiempo de experiencia profesional, es decir, que no cualquier persona podría ser Juez, ya que un ingeniero o contador no podría dictar el derecho, pues para ello es necesario tener conocimientos jurídicos amplios, como los tiene o deben de tener los Licenciados en Derecho, sin

embargo, con ello no queremos decir que ninguna persona que no sea Licenciado en Derecho no pueda dictar que es lo que es justo.

Es de destacarse que la Ley orgánica hace una distinción entre jueces de paz y de primera instancia, esta es mínima, ya que para poder ser Juez de Paz se necesita cubrir los mismos requisitos antes señalados, salvo en el caso específico de la edad, dado que para ser Juez de Paz del Poder Judicial del Distrito Federal, se señala un mínimo de 28 años, y no se señala un límite en la edad, sin embargo es indistinto para los fines que se persiguen establecer los requisitos para ser Juez de Paz y de Primera Instancia de acuerdo a la ley, ya que como señalamos la edad es la única distinción entre estos, aunado a que lo que nos interesa es la figura del Juez en general.

Cabe señalar que el concurso de oposición a que se refiere el artículo 17, es practicado a través de personal del propio poder Judicial, sin que exista intervención directa de institución distinta a la Judicial, por lo que conserva una independencia y autonomía en su práctica, los lineamientos para la designación de los Jueces, se encuentran contemplados en el Capítulo Único del Título Noveno de la Ley Orgánica del Tribunal, y cuyos numerales en lo referente dictan:

"Artículo 190. Las designaciones que deban hacerse en las plazas vacantes de Juez, ya sean definitivas o con carácter de Interino, deberán ser cubiertas mediante concurso interno de oposición o de oposición libre en la proporción que fije el Pleno del Consejo de la Judicatura. En ambos casos el concurso será público.

Los concursos internos de oposición y los de oposición libre se sujetarán al procedimiento siguiente:

1.- Tratándose de concurso interno de oposición el Consejo de la Judicatura emitirá una convocatoria que deberá ser publicada por dos veces en el Boletín Judicial con un intervalo de tres días entre cada publicación; para el concurso de oposición libre el Consejo emitirá una convocatoria que deberá ser publicada por una vez en el Boletín Judicial y en uno de los diarios de mayor circulación local, con un intervalo de tres días

entre cada publicación. En la convocatoria se deberá especificar si se trata de concurso interno de oposición o de oposición libre.

La convocatoria señalará el número de plazas sujetas a concurso, el lugar, día y hora en que se llevarán a cabo los exámenes, así como el plazo, lugar de inscripción y demás elementos que se estimen necesarios;

II.- Los aspirantes inscritos deberán resolver un examen escrito cuyo contenido versará sobre temas generales del Derecho y los relacionados con la función del cargo para el que se concursa.

De entre los aspirantes, sólo tendrán derecho a pasar a la siguiente etapa las cinco personas que por cada una de las vacantes sujetas a concurso hayan, obtenido las más altas calificaciones;

III.- Los aspirantes seleccionados en términos de la fracción anterior, resolverán los casos prácticos que se les asignen;

IV.- Posteriormente se procederá a la realización del examen oral y público mediante las preguntas e interpelaciones sobre toda clase de cuestiones relativas a la función judicial que corresponda.

La calificación final se determinará con el promedio de los puntos que cada miembro del jurado le asigne al sustentante.

Al llevar a cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración la antigüedad y desempeño en la función judicial en el Distrito Federal, la experiencia profesional y los cursos de actualización que haya acreditado, en términos del reglamento que dicte el Consejo de la Judicatura. Cuando ningún sustentante alcance el puntaje mínimo requerido, el concurso se declarará desierto, y

V.- Concluidos los exámenes orales, se levantará un acta final y el presidente del jurado comunicará el resultado al Consejo de la Judicatura, el que antes de resolver sobre la designación correspondiente, mandará publicar de inmediato y por un día en por lo menos dos de los diarios de mayor circulación nacional, los nombres de los candidatos, a fin de que dentro de los cinco días siguientes a la última publicación le aporten elementos de juicio.

Además de los exámenes de conocimiento a que se refiere este artículo, a los candidatos se les practicará examen psicométrico.

Artículo 193. El jurado encargado de aplicar los instrumentos de evaluación en los concursos de oposición se integrará por:

I.- Un miembro del Consejo de la Judicatura, quien lo presidirá;

II.- Un magistrado ratificado, que sea integrante de una sala afín a la materia que se va a examinar;

III.- Un juez ratificado que ejerza funciones en la materia que se va a examinar; y

IV.- Una persona designada por el Instituto de Estudios Judiciales de entre los integrantes de su Comité Académica.

Los miembros del jurado estarán impedidos de participar en los concursos a que se refiere este artículo en caso de tener algún vínculo de tipo moral, laboral o económico con cualquiera de los interesados. Estos impedimentos serán calificados por el propio jurado."

De los numerales transcritos, se observa que el artículo 190 se limita a señalar los formalismos que deberá de reunir el concurso de oposición que deberán de acreditar los aspirantes a ocupar el puesto de Juez, así también el numeral 193 reitera que el poder Judicial es un órgano autónomo en el nombramiento de sus Jueces, dado que el jurado de elección se integra por un miembro del Consejo de la Judicatura y si bien dicho Consejo es un organismo de vigilancia y control, la mayoría de los miembros que integran al mismo son parte del Tribunal y emanan de este en virtud de que se integra primeramente por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual también será presidente del Consejo, asimismo contara con un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, con lo cual reúne la mayoría dentro del Consejo, toda vez que en su totalidad se integra por 7 siete miembros, siendo que los tres miembros restantes dos serán designados por la Asamblea de Representantes, y uno más por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin embargo tal intervención dentro de la Judicatura, no quiere decir que la designación carezca de autonomía más aún cuando para que se integre el pleno del Consejo

será necesario un quórum de cinco miembros como mínimo, así tomando en cuenta el número de consejeros provenientes del Tribunal, se observa que en el mayor número de ocasiones se contará con los votos mayoritarios por parte del Consejo.

Tiene cabida destacar que todos y cada uno de los miembros del Consejo de la Judicatura tienen responsabilidad por las funciones que desempeñan, toda vez que cuatro de ellos tienen el carácter de servidores públicos del propio Tribunal por contar con un cargo de Magistrado o Juez, mientras que los que son nombrados por los representantes del Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal, también incurren en la misma responsabilidad, ya que el artículo 197 de la propia Ley Orgánica establece que podrán ser removidos de su encargo en la forma y términos que establece el Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana.

Continuando con los requisitos que deben de cubrir los encargados de la función jurisdiccional, es pertinente señalar los necesarios para ser **Magistrado**, debiendo entender a tal figura como un **Funcionario judicial de rango superior** en el orden civil, penal, administrativo, etcétera, que revisa actuaciones de autoridades inferiores y que tiene a su cargo la interpretación recta y justa de la legislación vigente.

Los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que son amplios y muy específicos, a saber:

- a) Ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos civiles y políticos,
- b) Contar con 35 años cumplidos al día de la designación;
- c) Ser abogado con título oficial expedido por la Autoridad competente;
- d) Acreditar, cuando menos, diez años de práctica profesional, que se contarán desde la fecha de la expedición del título,
- e) Ser de notoria moralidad, y no haber sido nunca condenado por sentencia ejecutoria dictada por los tribunales penales.

Así lo establece el artículo 16 de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal, que a la letra dicta:

"Artículo 16. Para ser designado Magistrado se requiere:

I Ser mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos al día de la designación;

III Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV Gozar de buena reputación;

V No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

VI Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VII No haber ocupado el cargo de Jefe del Distrito Federal, Secretario General, Procurador General de Justicia o Representante a la Asamblea del Distrito Federal, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los Magistrados serán hechos preferentemente, de entre aquellas personas que se hayan desempeñado como Jueces o que hayan prestados sus servicios con eficiencia y probidad en la impartición o procuración de justicia, o en su caso, que por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica se consideren aptos para impartirla. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal".

Una vez observados los requisitos necesarios para contar con el cargo de Magistrado, debe señalarse que a igual que los jueces, todos deben ser mexicanos por nacimiento, en goce y ejercicio de sus derechos tanto civiles como políticos, aspecto

importante que debe prevalecer dentro de las instituciones públicas, además de que los requisitos que señala la Ley Orgánica del Tribunal, son de creación inmediata de lo dispuesto en el numeral 122 Base Cuarta de la Constitución Política Mexicana, que señala que para ser Magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que para ser Ministro, además de contar con un destacado desarrollo profesional en el ramo judicial, así también es la propia Constitución la que señala la forma en la que se designará a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, misma que adopta el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, esta última que en los numerales 6° a 10° inclusive establece la forma en que se desarrollara la Designación de los Magistrados del propio Tribunal, misma designación que atento a lo establecido en la Carta Magna, queda a cargo del Jefe del Ejecutivo del Distrito Federal, quien someterá la propuesta a decisión de la Asamblea de Representantes (Poder Legislativo Local), el cual tendrá la facultad de ratificar la designación y en caso de no hacerlo así, dará lugar a una nueva propuesta, cabe señalar que para el caso de que la Asamblea no haga pronunciación alguna al respecto en un plazo de 15 quince días la designación surtirá efectos con el carácter de definitivo.

Se advierte en cuanto a este punto que el proceso de designación no limita la potestad de la Asamblea, sino que por el contrario, esta puede rechazar cuanta propuesta se le plantee.

Continuando con el presente trabajo, es de señalarse que los magistrados conocen de todos los juicios de su competencia, pero en las leyes sustantivas correspondientes se establecen algunos impedimentos que atañen al igual que al Juez a las siguientes situaciones:

- a) Tener parentesco en línea recta, sin limitación de grado, con alguno de los litigantes interesados, sus representantes, patronos o defensores; o tener amistad íntima o enemistad con alguna de estas personas;
- b) Tener interés personal en un asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes;

- c) Tener pendiente el funcionario, su cónyuge o sus parientes un juicio contra algunos de los interesados;
- d) Haber sido procesado o tener proceso pendiente;
- e) Seguir algún negocio en que sea juez, árbitro o arbitrador alguno de los interesados o haber sido juez o magistrado en un mismo asunto en otra instancia;
- f) Ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados; ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de ellos, o de tutor, curador, o administrador de sus bienes, y
- g) Asistir, durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costear alguno de los interesados; tener mucha familiaridad con alguno de ellos; aceptar presentes o servicios; hacer promesas que impliquen parcialidad a favor o en contra de cualquiera de los interesados; o amenazar a alguno de ellos.

“Los teóricos del derecho procesal expresan que tres son los principios que debe atender todo juez o magistrado: 1) cumplir su cargo diligentemente y con eficacia; 2) no temer al silencio o a la oscuridad de su labor, entre más discreta y personal sea, más eficaz resultara porque siempre existirá un registro en el que su actividad y actitud quede anotada, y será este registro su principal defensor el día en que tenga necesidad de que se le haga justicia, y 3) evitar comprometer su criterio y seguridad científica al dictar sus fallos pues debe ser imparcial y apearse a lo estrictamente señalado en las normas que aplique o invoque, aparte de ser firme en sus determinaciones. En todo caso, si por alguna circunstancia se encuentra equivocado en su modo de actuar, siempre que este sea limpio y honesto, otro tribunal podrá rectificar sus determinaciones y las orientara en la forma correcta. La regla general que ha de tener siempre en consideración todo magistrado que aprecie su labor, será la satisfacción del deber cumplido”⁴.

Se han destacado los requisitos que deben de cubrir los Jueces y Magistrados como sujetos con la capacidad y poder de dictar el derecho, sin embargo también existen algunos otros sujetos que desempeñan cargos públicos de importancia dentro del Tribunal Superior

⁴ Diccionario Jurídico 2000, ob. cit. p. 1716.

de Justicia, como son los secretarios de acuerdos, proyectistas, actuarios, pasantes de derecho, etcétera.

Respecto a tales servidores públicos, y únicamente como objeto de identificación, es de decirse que todos y cada uno de ellos necesitan ser Ciudadanos Mexicanos, en pleno ejercicio y goce de derechos públicos y políticos, como distinción con los Jueces y Magistrados, podemos destacar que estos no necesariamente deberán ser mexicanos por Nacimiento, pues la Ley Orgánica deja esa posibilidad abierta, lo que quiere decir que pueden obtener la Ciudadanía por cualquiera de los medios contemplados por la Ley, así también para los cargos Secretariales a que se refiere el artículo 188, observamos que todos deben de contar con una calidad específica, como es ser Licenciado en Derecho, legalmente reconocido esto es, con la patente que al efecto otorga la Dirección General de Profesiones, y obviamente con un título profesional que al respecto otorgue la Institución educativa competente para impartir tal profesión. Como similitud con los cargos jurisdiccionales, los sujetos no deberán contar con antecedente penal alguno, que de origen a lastimar la buena fama, pues de existir tal circunstancia se le inhabilitaría para el cargo, todo lo anterior se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Tribunal, en los numerales que al efecto se transcriben:

"Artículo 19. Para ser Secretario de Acuerdos en los Juzgados de Primera Instancia y en las Salas del Tribunal Superior de Justicia, así como para Secretario Proyectista de Segunda Instancia, se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser Licenciado en Derecho con cédula profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;

III.- Tener dos años de práctica profesional, contados desde la fecha de expedición del título. El requisito de la práctica profesional podrá ser dispensado, tratándose de personal que tenga una antigüedad en el Tribunal de cuando menos dos años, y

IV.- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro

que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Artículo 20. Para ser Primero o Segundo Secretario de Acuerdos de la Presidencia y Tribunal Pleno, así como Secretario Auxiliar de la misma, se necesita que los interesados sean mexicanos por nacimiento y no hayan adquirido otra nacionalidad, satisfagan los requisitos indicados en el artículo que antecede, con la salvedad que en el caso del Secretario Auxiliar no se requiere tener dos años de práctica profesional. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia les asignará sus funciones.

Artículo 21. Para ser Secretario Actuario se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*
- II.- Tener título profesional de Licenciado en Derecho con cédula profesional expedida por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;*
- III.- No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y*
- IV.- Tener una práctica profesional en el campo jurídico de seis meses y haber hecho un curso de preparación no menor de tres meses en el Instituto de Estudios Judiciales.*

Para ser Secretario Auxiliar Actuario de Sala se deben cubrir los requisitos del artículo 19 de esta Ley, a excepción del relativo a la práctica profesional.

Artículo 22. Para ser Secretario de Acuerdos de los Juzgados de Paz, Secretario Proyectista de Primera Instancia y Secretario Conciliador, se deberán reunir los mismos requisitos señalados en el artículo 19, con excepción de la fracción III."

Así también, de los artículos citados se advierte una clara diferencia entre la antigüedad de práctica profesional, para cada uno de los cargos mencionados, ya que para unos es de seis meses, mientras para otros se requiere dos años, o en algunos, no se requiere, atento a lo cual se considera que debe de existir una unificación de criterios, pues

la capacidad de una persona no puede ser distinguida por un lapso mayor o menor en el ejercicio profesional, sino que por el contrario deberá ser tomado en cuenta, por la verdadera capacidad con que se cuente para el desempeño del encargo judicial, puesto que existen dentro del Tribunal personas que cuentan con una antigüedad mínima en el ejercicio profesional, pero que en comparación, con los que podemos considerar fósiles en la materia jurídica, tienen mayor capacidad para el desarrollo de una actividad judicial, y viceversa, por lo que los lineamientos anteriores ocasionan una desigualdad profesional por demás injusta.

Por otra parte, no se puede negar que resulta válida la preferencia que se otorga a las personas que ya cuentan con un empleo judicial en el Tribunal, sin importar el que hayan desempeñado.

Bajo este mismo punto, se deben observar las condiciones generales del Trabajo de la Institución, en cuyo Reglamento específicamente en los artículos 5º y 6º, establece:

"Artículo 5. Son requisitos para ingresar al servicio del Tribunal:

I. Presentar solicitud por el interesado utilizando la forma oficial autorizada, la que deberá contener los datos necesarios para conocer los antecedentes del solicitante.

II. Tener 16 años cumplidos.

III. Los trabajadores de base, deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser contratados extranjeros cuando no existan mexicanos debidamente capacitados para desarrollar las actividades requeridas por el servicio. Su contratación será decidida por el Tribunal, oyendo la opinión del Secretario General del Sindicato.

IV. Tener el grado de escolaridad que requiera el puesto, que se comprobará con los certificados de estudios, títulos y en su caso cédula profesional, expedida por las autoridades que se practiquen de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de la Comisión Mixta de Escalafón.

V. Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles.

VI. Poseer buena salud y no tener impedimento físico para desempeñar el trabajo, de que se trate, lo que se comprobará con los exámenes médicos respectivos, en la forma en que previene este Reglamento.

VII. No haber sido despedido de algún empleo, cargo o comisión del Gobierno o de Particulares por motivos análogos a los que se consideren en la Ley o en este Reglamento como causas de destitución.

VIII. No tener antecedentes penales. Para comprobar este requisito el aspirante deberá exhibir la constancia respectiva, expedida por la autoridad competente.

Artículo 6. Los aspirantes a empleos no profesionales además de los requisitos anteriores, deberán acreditar ante el Tribunal que tienen los conocimientos necesarios para el desempeño del cargo aprobando los exámenes que exija la Comisión Mixta de Escalafón."

De lo antes vertido, se advierte que la Ley Orgánica retoma el contenido de las fracciones III, IV, V y VIII, mientras que a su vez observamos en cuanto a los requisitos plasmados en las fracciones I, II, VI, y VII, que los mismos se adoptan de la Ley Laboral correspondiente, esto es, que para poder entablar con el Tribunal Superior de Justicia una relación laboral que nos dará la pauta para establecer responsabilidad en cualquiera de las modalidades en los empleados y funcionarios se requiere de una solicitud de empleo, además de un nombramiento como lo establece el numeral 9 del citado reglamento, pues para contar con el carácter de servidor público se debe de desempeñar un empleo, cargo o comisión con apego a la ley, de lo contrario, no se podría establecer responsabilidad administrativa, penal, civil o política alguna en cualquiera de los sujetos, así también advertimos que se debe gozar de buena salud para desempeñar el puesto, ya que de contratar una persona que se encuentre enferma, de alguna forma ocasionaría que dicha persona constantemente se encontrara incapacitada por una Institución Médica para desarrollar sus funciones laborales, ocasionando con ello un detrimento dentro de la eficaz función judicial.

Es de hacerse notar, que en la práctica los exámenes que establece el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Superior de Justicia que deberán ser practicados por la Comisión Mixta de Escalafón, no son practicados en forma continua, y en la forma en que deberían de aplicarse, ya que el mismo reviste vicios por demás arraigados que obedecen principalmente a cuestiones políticas, además de que tales condiciones no han sido reformadas acorde con las necesidades que la Sociedad y el propio personal del Poder Judicial de la entidad requiere.

Por último, para desempeñar el cargo de pasante de derecho, se requiere reunir además de los requisitos de admisión, encontrarse cursando una carrera profesional de Licenciatura en Derecho, puesto que a estos sujetos se les encomiendan funciones inherentes a dicha profesión como es la de realizar notificaciones y algunas otras actividades que serán encomendadas en su momento por el titular del área en que se desempeña, sin embargo en relación a tales actividades ahondaremos más adelante.

Así entonces una vez establecidos los requisitos indispensables que deben de reunir los servidores públicos del Tribunal, específicamente aquellos que detentan la función jurisdiccional, dado que el señalamiento que se realizó en razón de los demás servidores públicos que auxilian la administración de justicia, como se advirtió con antelación fue únicamente para efecto de identificación, y tomando en cuenta que en las ausencias de los titulares correspondientes, serán los secretarios y personal administrativo los que cubrirán las mismas, dado que la propia Ley Orgánica faculta a los Secretarios de Acuerdos para suplir las ausencias de los Jueces siempre y cuando estas no excedan de tres meses, es procedente hablar de las funciones que deben de desempeñar los jueces y magistrados.

2.2.3. Obligaciones de los Jueces y Magistrados.

Ya se ha establecido con antelación cuales son las personas encargadas de la función jurisdiccional, y cuales son los que apoyan al cumplimiento y prestación de tal

servicio, al respecto cabe señalar que las funciones y responsabilidades que encuadran a cada uno de los servidores públicos dentro de la administración de justicia, ya sean órganos del consejo de la judicatura, magistrados, jueces, secretarios, pasantes, auxiliares administrativos y demás servidores públicos que conforman la base trabajadora quiénes en gran medida apoyan la función jurisdiccional, se encuentran reglamentadas dentro de los ordenamientos sustantivos de las materias correspondientes, como ya quedo asentado siendo estas las materias civil y penal, asimismo se encuentran reguladas dentro de la ley orgánica y las condiciones generales de trabajo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las cuales se relacionan con la Ley Federal del Trabajo Burocrático, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, y por último la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y para efectos de encuadrar algún hecho ilícito que sea realizado con motivo de las funciones de los servidores públicos se atiende a lo dispuesto por la ley sustantiva penal.

Así es de señalarse de manera sucinta las obligaciones que tienen los Jueces y Magistrados como funcionarios del poder judicial del Distrito Federal, primeramente tomando en consideración lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de ser la que rige las actuaciones del Órgano Judicial del Distrito Federal, así lo establece el numeral 3 fracción IX de la citada Ley, en concatenación con el Reglamento General de las Condiciones de Trabajo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Ley Orgánica del propio Tribunal.

Por lo que al respecto el artículo 47 de la Ley Federal en comento, establece las obligaciones que deben de observar los servidores públicos, específicamente se señalaran las que se consideran corresponden a los Jueces y Magistrados, y que son a saber:

- I. Deberá cumplir con diligencia el servicio, no cometer acto u omisión contraria.
- II. Formular y ejecutar legalmente planes y programas encomendados.
- III. Utilizar los fondos sólo para la función a desempeñar.
- IV. Custodiar y cuidar la documentación o información en su empleo.

- V. Observar buena conducta en su empleo, respecto a sus subordinados.
- VI. Labor de dirección hacia inferiores, reglas de trato y educación.
- VII. Respeto y subordinación a sus superiores jerárquicos.
- VIII. No ejercer funciones terminada su cargo.
- IX. No autorizar permisos por más de 15 días.
- X. No desempeñar otro cargo que la ley le prohíba.
- XI. No autorizar nombramiento de persona inhabilitada.
- XII. No intervenir en asuntos con interés personal y familiar.
- XIII. Informar de funciones a sus superiores.
- XIV. No aceptar dádivas.
- XV. Desempeñar funciones sin pretender obtener beneficios adicionales.
- XVI. Presentar su declaración patrimonial.

Partiendo de dichas obligaciones, se advierte que las mismas serán retomadas por Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el Título Décimo Segundo en sus Capítulos I y II, que establece cuales son las faltas oficiales en que pueden incurrir los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y que interpretadas a contrario sensu, dará como consecuencia las obligaciones que deben ser observadas, por estos funcionarios.

Así de esta forma, por cuanto hace a los Jueces y Magistrados, de acuerdo a la naturaleza de su encargo, su obligación primordial será el dictar el derecho, es decir, resolver los asuntos que se sometan a su competencia con estricto apego a la legalidad y al derecho mismo de cada sujeto, lo que como mero comentario personal, es de reiterarse que en la práctica, tal función no se cumple en su totalidad pues se atienden aspectos diversos a la normatividad aplicable.

2.3. SISTEMA INTEGRAL DE RESPONSABILIDADES.

El título constitucional dedicado a regular la acción del servidor público, es el que tiende a un modelo de modernidad y eficacia jurídica, que más allá de resultar un mero catálogo de obligaciones, prohibiciones y procedimientos, tiene el singular carácter de contener una garantía fundamental, el derecho de los pueblos a contar con una administración de justicia proba y calificada.

En efecto, el actual régimen de responsabilidad de los servidores públicos salvaguarda dicha garantía pues ha sido conformado con un sistema para prevenir, detectar, corregir, y en su caso sancionar a quienes actúen ilícitamente desde el servicio público, alterando con ello la función judicial.

La protección de dicha garantía tiene sus orígenes en los primeros ordenamientos patrios, que tienen antecedentes coloniales, como el juicio de residencia; al que se ha hecho mención en el contexto del primer capítulo del presente trabajo.

Históricamente la responsabilidad de los servidores públicos en México, ha tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el contexto moral que la estructura gubernamental le ha impuesto a la actividad política.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos en vigor, conforma un sistema integral, compuesto de cuatro tipos de responsabilidades: política, penal, administrativa y civil.

Cabe señalarse que el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional, y legal realizada a finales de 1982, cuyo objetivo principalmente de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era facilitar los procedimientos para que los afectados pudieran exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos (política, administrativa, penal y civil).

Conviene advertir que en su conjunto, la actividad legislativa desarrollada en 1982, fue abundante e implicó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al Código Penal, al Código Civil, y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como principio rector de la función pública, la legalidad es el puntal del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, ya que dar cumplimiento a los principios de la Constitución y la leyes que de ella emanan es una responsabilidad y en general es el principal ejercicio de la lealtad y obediencia que todo servidor público debe de observar para salvaguardar la confianza en su actuación y en las instituciones de las cuales forma parte.

El principio de legalidad es el que preserva el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya que toda actuación de estos, deberá ser fundamentada constitucional y legalmente.

Lo anterior en virtud de que dentro del régimen jurídico mexicano, ningún acto de autoridad (positivo o negativo de hacer o de dejar de hacer), puede realizarse sin justificación. En otros términos, la seguridad jurídica institucional requiere que toda manifestación de voluntad autoritaria, sea fundamentada y motivada por una norma jurídica exactamente aplicable al caso, bien de modo directo o por medio de la interpretación, pero respondiendo siempre a la meta y finalidad con la que fue creada la ley.

En este sentido, los servidores públicos están constreñidos a respetar y hacer respetar la ley en el marco de las facultades que la misma establece, ya que el ejercicio de la función judicial es una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe

cumplirse en atención a los criterios, de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que demanda el Estado de Derecho.

El texto del Título IV Constitucional, en sus diversos preceptos establece varios tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, así se tiene la responsabilidad política, responsabilidad penal, responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa.

Una característica de estos tipos de responsabilidades es que una no excluye a las otras, sino al contrario, pueden ser concurrentes o acumulativas.

Los artículos 109 y 113 del Título referido, específicamente constituyen el fundamento legal en el sistema de responsabilidad administrativa en el servicio público, al respecto el primer numeral establece:

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

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

No procede Juicio político por la mera expresión de ideas;

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

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

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

Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente el enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, o por interpósita persona, aumente sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes, o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes Penales sancionara con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Según lo anterior se puede decir que la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, es de naturaleza diferente dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución, así la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad, por lo que es preciso señalar que la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito, sino tiene su origen en el incumplimiento de una obligación, a la falta administrativa no se le exige que se colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga u medio probatorio idóneo.

De la misma manera el artículo 4º de la Ley reglamentaria del Título IV citado señala que: los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollaran autónomamente, según la naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior

turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas, así como que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Atento a lo anterior se observan los cuatro rubros de responsabilidades que hemos referido en el contexto del presente trabajo.

2.3.1. Responsabilidad Política.

Juan F. Armagnague, citando al autor Karl Loewenstein señala "existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada"⁶⁵

Así podemos decir, que existe responsabilidad política cuando alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 110 de la Constitución General de la República en el ejercicio de sus funciones incurre en comportamientos que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, cometan violaciones grave a la Constitución o a las leyes federales que de ella emanen, así como por el mal manejo de fondos de carácter público.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política enunciados en el artículo 110 son los funcionarios públicos de alto rango, sean de elección popular o por nombramiento de un superior, estos son, el Presidente de la República, Senadores y Diputados, Secretarios de Estado, Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, Procuradores de Justicia, Ministros de la Suprema Corte, **Jueces y Magistrados del Poder Judicial Federal, Estatales y del Distrito Federal**, entre otros.

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y

⁶⁵ Armagnague, Juan Fernando. Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1995. p. 6.

administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, razón por la que no todos los servidores públicos pueden incurrir en esa responsabilidad.

La Ley Federal reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 de la Carta Magna, marca las causas por las cuales pueden ser sujetos de responsabilidad política los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al establecer en el párrafo segundo del artículo 5º, que:

"Artículo 5º ... los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales."

Así también la mencionada ley, cita cuales son las acciones u omisiones que redundan en el perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, mismas que reseña en el artículo 7º.

Cabe destacar que la Carta Magna consagra las bases de juicio político, el cual procede como consecuencia de las faltas u omisiones de los servidores públicos en perjuicio del interés públicos y su buen despacho, haciendo una enumeración restrictiva de las servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político.

Es de recordar que, en los términos del artículo 109 Constitucional el Juicio Político se sigue contra aquellos servidores públicos previsto por el numeral 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Además de las Autoridades de carácter Federal el numeral 110 incluye a los jueces y magistrados del fuero común como sujetos de juicio político, tal ampliación resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación

a aquellos servidores públicos también de alto nivel que dentro de los gobiernos locales, hayan cometido durante su gestión violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos, pero no define lo que se debe entender por "violaciones graves", así también resulta importante que en el Juicio Político planteado a autoridades de carácter local la resolución del Congreso de la Unión solo tendrá carácter declarativo, en virtud de que turnará tal resolución a los Congresos Locales o en su caso Asamblea Legislativa, para que procedan de acuerdo a sus atribuciones, de este modo, se confiere a una legislatura local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna Ley Federal.

Por lo que, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con instrumentos para deshacerse injustificadamente de un funcionario de alguna entidad federativa.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político.

De este modo a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes Penales y que son adjudicados a través de tribunales Penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal, en el caso de un juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerárquica donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político la potestad para privar al respectivo

servidor público de su patrimonio, su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Es conveniente advertir que esta distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal no siempre ha estado totalmente esclarecida sino que, incluso, con la antigua terminología constitucional que aludía a "delitos oficiales" y "delitos comunes" se propiciaron diversas condiciones y hasta impunidades.

Ejemplo de ello es el sistema regido bajo la Constitución de 1857 y ante la inicial supresión del Senado, la Cámara de Diputados fungía con su carácter actual de jurado de acusación y la Suprema Corte gozaba de plena jurisdicción para dictar veredicto sobre la presunta responsabilidad por algún "delito oficial" que tenía un carácter eminentemente político; con la restauración del Senado en 1874, la función de "gran jurado" o jurado de sentencia, aplicado de sanciones políticas, se concentró desde entonces en la propia Cámara de Senadores, conforme al modelo de los Estados Unidos.

Asimismo la confusión derivada de la mención Constitucional a la existencia de "delitos o faltas oficiales" se agravó en 1940, cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la respectiva Ley de Responsabilidades, con la cual pretendieron regular no solo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos sino también los delitos con carácter penal que estos pudieran cometer, procediendo a derogar el título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos por delitos cometidos durante su encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de estos anteriormente típicas; esta situación no fue solucionada con la Ley de Responsabilidades de 1980, sino que fue corregida hasta 1982 y 1983 con la actual Ley Federal de Responsabilidades y el Título Décimo Constitucional del Código penal, mismas que deslindan y regulan de manera específica los diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos.

En este orden e ideas y atento a todo lo antes señalado se considera que los únicos servidores públicos que pueden incurrir en Responsabilidad Política dentro del Tribunal Superior de Justicia, son los Jueces y Magistrados, ya sea porque en el Ejercicio de sus funciones violen gravemente las disposiciones Constitucionales o bien por el mal manejo de los fondos.

No se debe dejar de lado que como se ha reiterado la Constitución no establece, que son violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, al respecto, es de destacarse que se puede considerar como una violación grave a la Constitución, en nuestro concepto, sería privar ilegalmente de la libertad a un sujeto, sin embargo tal acto ilícito constituye propiamente un ilícito penal consagrado en la Legislación Penal, específicamente en el Título Décimo Primero del Código Penal, que establece cuales son los delitos cometidos contra la Administración de Justicia, por tanto, tal conducta sería aplicable a un tipo diverso de responsabilidad, por lo que podemos decir que la responsabilidad política es un dato ambiguo.

Asimismo, se puede señalar como sujetos de responsabilidad política a los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, quienes con independencia de que cuenten con el cargo de Magistrados o de Jueces los integrantes de este, también existen los miembros nombrados por el poder Ejecutivo y Legislativo de la entidad, quienes serán de la misma forma responsables en los términos de la Constitución.

2.3.2. Responsabilidad Civil.

"El contenido de la responsabilidad civil viene determinado en el artículo 110 según el cual la responsabilidad civil comprende la restitución, la reparación del daño y la indemnización de perjuicios materiales y morales. Este orden es preferencial y excluyente"⁶⁶.

⁶⁶ Diccionario Jurídico Espasa, ob. cit. p. 463.

Por otra parte, en nuestra legislación la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, encuentra su fundamento legal en el párrafo 8º del artículo 111 Constitucional, que señala:

"Artículo 111. ... En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia..."

En este contexto, se observa que todos los servidores públicos serán sujetos de responsabilidad civil, y que la misma aparece cuando el servidor público obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, a la de los Estados, de los Municipios o a un particular.

La responsabilidad del servidor público no comprende únicamente a sus actos como particular, sino también aquellos que en el desempeño de su cargo, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente causen algún daño a la Hacienda Pública o a un particular, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica que proceda conforme a la ley.

"La doctrina ha señalado que la responsabilidad del servidor público aparece en dos momentos que son:

- a). Cuando el servidor público causa daño al patrimonio del Estado.
- b). Cuando el daño se ve reflejado en el patrimonio de un particular."⁶⁷

Siguiendo a Sergio Monserrit Ortiz Soltero, el origen de la responsabilidad civil del servidor público se encuentra en los siguientes aspectos:

- a). La causación de daños y perjuicios al Estado,

⁶⁷ Marienhof, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1983. p. 369.

- b). La causación de daños y perjuicios a terceros (esta última modalidad da lugar, a su vez, a la responsabilidad civil, solidaria o subsidiaria del Estado) y;
- c). El Enriquecimiento ilícito.

Es de destacarse que en el derecho civil mexicano la responsabilidad civil cuenta con los siguientes elementos:

- La comisión de un daño,
- La culpa,
- La relación causa a efecto entre el hecho y el daño.

Toda responsabilidad civil supone en primer término que se cause un daño, en segundo que alguien haya causado ese daño obrando dolosa o culposamente y que medie una relación causal entre la conducta y el resultado. Aparentemente tales circunstancias, podrían adecuarse a la responsabilidad penal.

La responsabilidad civil corresponde desde Magistrados hasta el personal administrativo de más bajo rango que en el ejercicio de su cargo incurran en algún acto u omisión que redunde en la inobservancia de algún precepto cuya observancia le haya sido reclamada por escrito.

Esta responsabilidad sólo puede exigirse por petición de parte interesada, quien en caso de sentencia absolutoria será condenado al pago de gastos y costas, sin embargo esta responsabilidad no podrá reclamarse hasta en tanto quede concluido por sentencia firme el pleito o causa que dio origen al agravio.

2.3.3. Responsabilidad Administrativa.

"Actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con que los servidores públicos deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones implican sanciones administrativas".⁶⁸

El vínculo jurídico que existe entre el servicio público y los gobernados, lleva consigo derechos y deberes propios del servicio público, la violación a estas obligaciones trae como consecuencia la responsabilidad administrativa, ya que lesiona la organización y estructura del servicio público.

Aun cuando las materias que concierne de la responsabilidad administrativa son variadas, existe un sin número de diferencias entre esta y los demás tipos de responsabilidad, sin embargo todas tienen un mismo objeto que será el salvaguardar el estado de derecho.

Este tipo de responsabilidad tiene su origen y fundamento en la Constitución Política, así como en la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la propia Constitución.

Teniendo como parámetro lo anterior existen diferentes órganos que en el ejercicio de sus funciones instauran procesos con motivo de responsabilidad en la que incurrió el servidor público, en el caso específico del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el encargado de conocer del procedimiento administrativo será el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, de acuerdo a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Acuerdo General del Consejo de la Judicatura con número 15 B-51/96.

El Consejo de la Judicatura como órgano de vigilancia será el facultado para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de índole administrativo establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de

⁶⁸ Martínez Moralcs.op.cit.77-78.

Responsabilidades de los servidores públicos, así como para aplicar las sanciones señaladas en el capítulo I del Título Tercero de dicha Ley.

El Acuerdo General del Consejo de la Judicatura que se ha mencionado, señala las disposiciones inherentes a seguir en un procedimiento administrativo de responsabilidad, el cual podrá ser iniciado por las partes afectadas, los litigantes, hasta por los propios Titulares de las dependencias del Tribunal.

Es de mencionarse algunas de las responsabilidades a que se refiere el artículo 47 de la Ley reglamentaria:

- No cumplir con prestancia el servicio encomendado y abstenerse de efectuar actos u omisiones que causen suspensión o deficiencias en el servicio.
- No formular y efectuar en forma legal los planes, programas y presupuestos asignados a su competencia y dejar de cumplir con las leyes que rigen el manejo de recursos públicos.
- Utilizar los recursos que sean designados para desempeñar sus funciones, así como cuidar la información a la que tienen acceso con motivo de sus funciones.
- Abstenerse de cuidar y custodiar la documentación e información que por razón de su cargo conserve bajo su cuidado.
- No tener buena conducta en el empleo.
- No observar reglas de trato en la relación con los inferiores o superiores jerárquicos.
- No comunicar por escrito al Titular de la dependencia las dudas que surjan con motivo de las ordenes recibidas.
- Realizar funciones de un empleo después de concluido el periodo para el cual se designó.
- Disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así

como conceder licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

- Realizar otro empleo oficial o particular que la ley les prohíba.
- Efectuar la contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión.
- Intervenir en la tramitación, atención o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios incluyéndose aquellos en los que resulte algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones comerciales, laborales, o de negocios.

El cúmulo de responsabilidades administrativas a que se refiere el artículo 47, son bastas, sin embargo los efectos de esta responsabilidad, hará acreedor al responsable de sufrir de acuerdo a la gravedad de la irregularidad, las siguientes sanciones.

- **Apercibimiento privado o Público.** Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.
- **Amonestación privada o pública.** Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consiste en una medida por la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.
- **Suspensión.** Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones por tiempo determinado. Se reitera en este lugar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula dos tipos diferentes de suspensión: la que tiene el carácter de sanción y esta prescrita en el artículo 53 fracción III, y la que prescribe el artículo 64 fracción IV que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una

medida e carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del acusado. El artículo 53 fracción 1, establece que la suspensión será de un periodo no menor a tres días, ni mayor a tres meses.

- Destitución del puesto. Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en los términos de ley.
- Sanción económica. Es la multa que la autoridad administrativa o judicial impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, según sea el caso, o si no existió este la de punir al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley, por un plazo mayor a diez años, puede volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar en forma razonada y justificada de tal circunstancia.

Dichas sanciones serán consecuencia de la comisión de la irregularidad, así también el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a

quienes han incurrido en responsabilidad, o en su caso emitir la resolución de inexistencia de esta.

Este procedimiento tiene características muy especiales, pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad proveer lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva y recabar las pruebas pertinentes para encauzar y sostener la acusación y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

2.3.4. Responsabilidad Penal.

“Es la obligación de estar a las consecuencias jurídicas, predeterminadas por ley formal con carácter de orgánica, que el Ordenamiento señala como consecuencia de la realización de un hecho, comisivo u omisivo, que reviste los caracteres de punible. En suma, se trata de la consecuencia que sobre el sujeto produce la realización de una infracción criminal.”⁶⁹

La Responsabilidad Penal existe ante actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación penal.

De acuerdo a lo estatuido por la Carta Magna, el presidente durante el tiempo que dure en su encargo sólo podrá ser acusado de traición a la patria, y por delitos graves del orden común, tal acusación deberá presentarse ante la cámara de senadores, quien deberá resolver respecto de la acusación, para poder determinar si es procedente o no, instaurar en contra del representante del ejecutivo juicio penal.

⁶⁹ Diccionario Jurídico Espasa, ob. cit. p. 230.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público diverso al presidente de la república, se actuará conforme disponga la ley penal previo desaforamiento por el Congreso de la Unión en el caso de altos funcionarios.

La constitución deja a salvo de las leyes, la forma y circunstancias en que deberá sancionarse a los servidores públicos por enriquecimiento ilícito que durante su encargo o con motivo del mismo, por sí o por medio de otra persona aumente su patrimonio su justa causa, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos y cuya procedencia no puedan justificar, en tales casos deberá procederse con el decomiso.

Por otro lado la Ley suprema establece en el artículo 111, que para proceder penalmente contra los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por delitos del orden federal se empleara el procedimiento establecido para la declaración de procedencia de los funcionarios del orden federal, sin embargo tal resolución solo tendrá efecto declarativo y deberá informarse a la Asamblea Legislativa Local, en el caso específico del Distrito Federal.

Es de observarse que no se requiere para que se proceda contra los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, declaración de procedencia por la comisión de delitos del orden común, menos aún para los jueces del propio tribunal.

Las sanciones Penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal y si se trata de delitos por cuya comisión el autor haya obtenido beneficio

económico alguno o causado daños de carácter patrimonial a terceros, deberá tomarse en cuenta el lucro obtenido.

Así también es de señalarse que los delitos en los que hubieren incurrido los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones será exigible de acuerdo a los plazos para la prescripción establecidos en la legislación penal y nunca serán inferiores a tres años. Los plazos para la prescripción se interrumpirán en tanto el funcionario desempeñe algún cargo con fuero constitucional en los términos del artículo 111, sin embargo esto no acontece en cuanto a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.

El código penal para el Distrito Federal tipifica los siguientes delitos que pueden cometer los servidores públicos en el desempeño de su encargo oficial:

- Ejercicio indebido de servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión, intimidación y ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho,
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito,
- Cometidos contra la administración de justicia.

- Ejercicio indebido del propio derecho.

Además de estos delitos que el código agrupa como "cometidos por servidores públicos" y "cometidos contra la administración de justicia", se considera que también en los siguientes, debido a su naturaleza, pueden incidir los agentes del poder público:

- Traición a la patria.
- Espionaje.
- Sabotaje.
- Violación de inmunidad y neutralidad.
- Ultraje a las insignias nacionales.
- Revelación de secretos.
- Falsificación de documentos.
- Variación del nombre o del domicilio.
- Evasión de presos, etcétera.

Los anteriores ilícitos también pueden ser cometidos por servidores públicos en una desviación del servicio público.

Sin embargo el hecho de que exista un apartado especial para delitos cometidos por servidores públicos, no quiere decir que estos estén exentos de cometer

cualquier tipo de conducta indebida violando los bienes jurídicos que se encuentran protegidos por el Código Penal para el Distrito Federal, en cuyo caso será responsable de estos por las leyes ordinarias.

Jorge Reyes señala: "tiene respaldo en el principio de que nadie debe escapar de la aplicación de la ley que sanciona como delitos conductas que ofenden valores fundamentales de la convivencia social, responde al criterio primigenio de la democracia, todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales. Los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano".⁷⁰

En términos del artículo 212 del Código Penal para el Distrito Federal, es servidor público del Distrito Federal, toda persona que desempeñe, cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza.

La responsabilidad penal, surge cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurren en algún acto u omisión a los que se refieren los Capítulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal del Distrito Federal.

En el presente punto se ha hablado a groso modo de aspectos muy generales de la responsabilidad penal de los servidores públicos, sin embargo en el siguiente capítulo ahondaremos en este contexto tomando en consideración los parámetros indispensables para ello. Así entonces continuaremos el desarrollo hablando de la dualidad existente entre la Responsabilidad Penal y la Responsabilidad Administrativa, y para concluir el presente punto señalaremos un cuadro sinóptico de los distintos tipos de responsabilidad y las características que las distinguen.

⁷⁰ Reyes Tayabas, Jorge, Confidencia Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia, volumen V, número 3, Jul- Sep. 1987. p. 125.

Responsabilidad Política.

Cuando el servidor público con sus acciones u omisiones comete violaciones graves a la Constitución y las Leyes Federales que de ella emanan, así como por el mal manejo de fondos públicos.

Responsabilidad Civil.

Cuando el individuo tiene la obligación de reparar los daños o menoscabos que provoque con motivo de su acción negligente en el ejercicio de sus funciones.

Responsabilidad.

Obligación de resarcir o cumplir que tiene un individuo, que con su conducta voluntaria o involuntaria provoca daño o perjuicio a otra persona violando disposiciones previamente establecidas.

Responsabilidad Administrativa

Es la obligación que tiene el servidor público de responder por las consecuencias de su conducta por la inobservancia de la normatividad que establecen las obligaciones del servidor público.

Responsabilidad Penal.

Es cuando incurre un servidor público con su conducta (voluntaria o involuntaria) derivada de la obligación de sus funciones comete infracciones que están tipificadas y sancionadas como delitos en la legislación penal.

**CARACTERÍSTICAS QUE DISTINGUEN LOS TIPOS DE
RESPONSABILIDADES.**

Responsabilidad	Procedimiento	Regimen jurídico	Efectos	Autoridad que conoce y sanciona.	Objeto común.
<i>POLÍTICA</i>	<i>JURICIO POLÍTICO</i>	<i>CARTA MAGNA. L. F. R. S. P. L. O. T. S. J. D.F.</i>	<i>DESTITUCIÓN INHABILITACIÓN</i>	<i>CAJARA DE DIPUTADOS. CAJARA DE SENADORES. ASAMBLEA LEGISLATIVA.</i>	<i>DE DE</i>
<i>CIVIL</i>	<i>PROCESO CIVIL</i>	<i>CARTA MAGNA. C. C. D. F. C. P. C. D. F</i>	<i>MULTA. REPARACION DEL DAÑO.</i>	<i>JUECES CIVILES Y DE PAZ CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.</i>	<i>DE DE</i>
<i>ADMINISTRATIVA</i>	<i>ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO</i>	<i>CARTA MAGNA. L. F. R. S. P.</i>	<i>APERCIBIMIENTO MULTA. DESTITUCIÓN INHABILITACIÓN</i>	<i>CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL.</i>	<i>DE DE</i>
<i>PENAL</i>	<i>PROCEDIMIENTO PENAL (SUMARIO U ORDINARIO)</i>	<i>CARTA MAGNA L. F. R. S. P. C. P. D. F. C. P. P. D. F.</i>	<i>PRISION. MULTA DESTITUCION. INHABILITACIÓN.</i>	<i>JUECES PENALES Y DE PAZ PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL.</i>	<i>DE DE DE DE DE DE</i>

2.4 DUALIDAD ADMINISTRATIVA – PENAL.

Ahora bien, en diversas hipótesis al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitante a la responsabilidad administrativa, se encuentra una de naturaleza penal.

En efecto, el Código Penal recoge diversas conductas meramente administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure.

Sobre el particular, obsérvense los ejemplos de la tabla comparativa siguiente:

Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 47.	Código Penal para el Distrito Federal.
Fracción III. <u>Utilizar</u> los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la <u>información reservada</u> a que tenga acceso por su función exclusivamente <u>para los fines a que están afectos</u> ,	Artículo 214. fracción IV. Por sí o por interpósita persona, <u>sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información</u> , o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
Fracción IV. <u>Custodiar y cuidar la documentación e información</u> que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, <u>impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, inutilización,</u> indebida de aquellas.	Artículo 220 fracción II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones y <u>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</u> al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.
Fracción IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.	Artículo 214 fracción II. Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.
Fracción X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de	Artículo 217 fracción I. El servidor público, <u>que: inciso B). Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico,</u>

<p>quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones cuando las necesidades del servicio público lo exijan.</p>	
--	--

El ejercicio de la función pública es sumamente intrincado, pues existe una multiplicidad de leyes y reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas las que se han denominado bajo la simple expresión de normas, cuya inobservancia puede generar responsabilidades.

Diversos criterios doctrinales han pretendido sostener que este cúmulo de normas no constituye disposiciones jurídicas, aduciendo que únicamente se trata de dispositivos de carácter técnico tendientes a explicar los imperativos, contenidos en las leyes y reglamentos.

Sin embargo, conviene establecer que ese cúmulo de normas establecen límites o prohibiciones al actuar del servidor público por lo que su incumplimiento puede motivar la imposición de sanciones y derivar en responsabilidades que indistintamente pueden traducirse en el ámbito administrativo e inclusive en el campo penal, con la imposición de penas específicas.

Lo anterior, es evidente si se observa lo dispuesto por el artículo 47 fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, ordenamiento en el que se establece una prohibición consistente en:

“abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”

La inobservancia del precepto invocado constituye una infracción específica que puede ocasionar la imposición de sanciones administrativas.

Esta misma circunstancia se desprende del análisis de cualquiera de las hipótesis delictivas establecidas en el título décimo del código penal para el Distrito Federal, particularmente de las comprendidas en los artículos 214, 217, 220 y 223, que tipifican los delitos de Ejercicio indebido de servicio público, Uso indebido de atribuciones y facultades, Ejercicio abusivo de funciones, y Peculado.

Atento a lo antes mencionado y como ya se observó el Título IV de la Constitución establece que el proceso penal y el procedimiento administrativo son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones. La única restricción al respecto es la de respetar el principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, cuyo alcance es el de una sola garantía jurídica a favor del individuo, su eficacia opera, precisamente, en la imposibilidad jurídica de que tanto la Administración Pública como el Juez, apliquen, a la misma conducta penas de igual naturaleza, es decir, si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el Juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la prisión.

Entre las disposiciones sancionadora previstas por la Ley Federal de Responsabilidad y el Código Penal (Título Décimo) se encuentran numerosas diferencias entre si, en cuanto a objeto, origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponerlas, etcétera, por lo que es necesario distinguir la operatividad de ambos procesos, analizando las condiciones de efectividad.

El hecho de que tanto el artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 Constitucional, dispone que "los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollaran autónomamente", solo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la

independencia del Poder Judicial. Pero esto equivale a que, en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley y el Código Penal respecto de una misma conducta antijurídica, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad.

Pues si los hechos con figurativos de la conducta infractora del servidor públicos implicaran a su vez un hecho condicionante para la excitación de la jurisdicción penal, tales actuaciones no impedirán que, en su esfera propia, la Administración Pública inicie previa, simultánea o posteriormente el procedimiento sancionador respectivo en uso de una potestad que le es propia y exclusiva.

En nuestro actual sistema de responsabilidades, es importante resaltar la autonomía existente entre los distintos tipos de responsabilidad existentes, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo que general puede estar presente la responsabilidad administrativa; sin embargo, para que esta surja no es necesario que concurren también responsabilidades civiles o penales, como sucedía en el régimen anterior.

De ello se infiere que la autonomía a que se refiere el artículo 109 Constitucional, alude únicamente a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el Juez de la Jurisdicción penal, en relación con una misma conducta infractora; pero de ello no se sigue que, frente al principio de garantía, puedan ambos concluir en la imposición de sanciones de la misma clase en relación con igual conducta.

En consecuencia, las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad.

Por lo demás, la posición Jurídica del servidor público frente a la Administración Pública y ante la autoridad judicial, determina que la primera sea la que normalmente inicie el procedimiento sancionador para determinar la posible existencia de una responsabilidad administrativa, de la que eventualmente pueden resultar elementos con figurativos de responsabilidad penal.

Sin embargo esta nueva eventualidad no impide que, acreditada la existencia de responsabilidad administrativa, la Administración Pública inicie y concluya, por sí y ante sí, el procedimiento respectivo en contra del servidor público, con la finalidad de imponerle una sanción, pues por la naturaleza misma del proceso judicial, sujeto a mayores formalidades que el procedimiento administrativo sancionador, y por el carácter de originario mismo que el poder disciplinario guarda conforme a la Constitución, resulta que si las circunstancias del caso así lo ameritan, que este se ejerza previa, simultanea o posteriormente a la autoridad judicial.

En tales condiciones, si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano judicial, es evidente:

Que es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y la substanciación autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.

Que si el delito se configura, el Juez actuando en su plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones y penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que ya hayan sido aplicadas por la Administración Pública una vez substanciado el procedimiento correspondiente.

Si el delito no se configura, el Juez no podrá imponer ninguna sanción, al no resolver por sentencia ejecutoriada la existen del ilícito penal; pero en este supuesto, la

Administración Pública podría igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el Juez hubiese absuelto o sobreseído la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar el propio Juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello solo compete a la autoridad administrativa.

En conclusión, la identidad material de conductas antijurídicas y la igualdad de la naturaleza de sus sanciones por los ordenamientos administrativos y Penales, es suficiente y necesario para plantear las siguientes disyuntivas entre las condiciones de ejercicio de una y otra potestad:

a). La prohibición del artículo 109 Constitucional solo quedaría violada si al ejercicio consumado de la potestad disciplinaria por la Administración Pública se sumará la imposición de la misma sanción por el órgano judicial.

b). Por razones del ejercicio originario de potestad y, asimismo, por la celeridad del procedimiento administrativo sancionador, es recomendable que la Administración Pública prevenga o actúe inmediatamente en la aplicación de sanciones administrativas.

c). Existen razones de derecho positivo para considerar que el ejercicio previo de la potestad sancionadora de la Administración Pública es única y exclusiva, frente al Juez en materia de responsabilidades administrativas, en atención a la autonomía procedimental que consagra el referido artículo 109 Constitucional.

d). Los procedimientos tanto administrativos como penal pueden concluir ambos sancionados, pero dichas sanciones no deberán ser de la misma naturaleza, pues la de una especie, inhibe la posibilidad de su aplicación en el otro procedimiento.

En el mismo orden de ideas, el artículo 113 Constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones al fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos y de los daños y perjuicios causados.

CAPITULO III, LA RESPONSABILIDAD PENAL.

3.1. NOCIONES QUE RIGEN EN EL DERECHO PENAL.

El derecho penal mexicano se basa en el sistema acusatorio, se le llama acusatorio por las características que presenta, genéricas y particulares; las primeras precisan la significación del término, y las particularidades determinan los elementos distintivos con los otros sistemas.

Características Generales:

- El poder de decisión (jurisdicción) pertenece a un órgano estatal (juzgador)
- El poder de iniciativa, es decir, el poder de acusación compete a cualquier persona (salvo los delitos perseguibles por querrela).
- El desarrollo del proceso no queda a iniciativa o voluntad del acusador (entendiendo por tal a la persona que da noticia del evento delictivo y que a su vez puede tener la calidad de víctima, ofendido, querellante o denunciante).
- El Ministerio Público practica las diligencias tendientes a la investigación de los hechos posiblemente delictuosos de los cuales tiene noticia.

En otras palabras, en el proceso penal acusatorio el Juez no es parte en el proceso, sino que permanece alejado de los intereses que se debaten de tal manera que propiamente tiene el carácter de un árbitro que debe resolver el punto de derecho penal sometido a su consideración; correspondiendo al Ministerio Público la realización de actividades tendientes a la averiguación (investigación) del delito.

Características Particulares:

➤ **Libertad de Prueba.** - Constituye el derecho no solo de ofrecer cualquier elemento de convicción, que tenga ese carácter, sino la obligación de la autoridad juzgadora de admitirlo y valorarlo.

➤ **Libertad de defensa.** - En nuestro sistema llega a tal grado que los errores y omisiones del defensor son substituidos por la Ley, como ejemplo de ello encontramos lo dispuesto en el artículo 318 del Código de Procedimientos Penales en vigor.

➤ **Instrucción Pública y Oral.** - Referente a la plena publicidad del procedimiento.

Ahora bien, de las características referidas dimanaban diversos principios que garantizan la estricta aplicación del derecho en beneficio de las libertades consagradas por el Estado de Derecho y que, por otra parte, distinguen al proceso penal de otras disciplinas jurídicas.

3.1.1. Principio de la exacta aplicación de la ley.

En la medida en que la concepción de valores orientó hacia un sentido humanista, el Estado incorporó principios reguladores, que se tradujeron en Garantías Individuales para el hombre. Así, tanto en la Constitución de 1857 como en la que nos rige a partir de 1917, se estableció el principio de exacta aplicación de la ley. (principio de legalidad).

En efecto, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo prevé.

“Artículo 14. ... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata...”

Esto significa que nuestra Carta Magna prohíbe expresamente imponer una pena por simple analogía, es decir la conducta incriminada no debe tener como base de la pena la semejanza.

La analogía se haya repudiada en nuestra disciplina, porque la ley quiere castigar una conducta concreta, la describe en su texto. Los casos ausentes no lo están tan sólo porque no se hayan previsto como delitos, sino que se supone que la ley no quiere castigarlos.

No aplicar una pena en función de mayoría de razón, es decir, la conducta incriminada no debe tener como base de la pena el que existiera dos o más hipótesis de conductas punibles, estas validas, y se estimara en apoyo suficiente para su aplicación, a un caso que no estuviera perfectamente regulado por la ley penal.

Asimismo en materia penal, priva el principio de irretroactividad de las leyes, aunque con características propias.

En términos generales, la irretroactividad es la máxima jurídica que rechaza de plano el efecto retroactivo de las leyes, salvo declaración expresa de esta, es decir, una ley nueva debe aplicarse o no a las relaciones jurídicas nacidas al amparo de una ley antigua.

En nuestro Código Penal para el Distrito Federal, el carácter retroactivo se recoge en el artículo 56, que establece:

"Artículo 56. Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculpado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo al término máximo de la pena prevista, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo aritmético conforme a la nueva norma."

Como se aprecia de su simple lectura, a diferencia de otras disciplinas jurídicas, en materia penal el principio de irretroactividad, debe entenderse en sentido contrario, como la retroactividad de las leyes penales, siempre y cuando, estas favorezcan al reo.

3.2. TIPICIDAD,

La tipicidad nos dice Orellana Wiarco, "es a su vez el encuadramiento de la conducta concreta (acción u omisión) al tipo, a la formula legal".⁷¹

En opinión de Castellanos Tena " la tipicidad es la adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto".⁷²

De estas definiciones se observa que para darse la tipicidad como elemento del delito se requiere lo siguiente:

- a. que se haya desplegado la conducta.
 - b. Que dicha conducta se encuentre descrita en el tipo penal, esto es, en la ley,
- y:
- c. Que la conducta pueda adecuarse dentro del tipo.

Por ende, la Tipicidad. Es la adecuación de la conducta al tipo penal. En otros términos es la adecuación de la acción u omisión a la descripción contenida en el tipo.

Es conveniente distinguir la falta de tipo (ausencia de formula inculpativa) con la falta de adecuación típica de la conducta al tipo (atipicidad), puesto que en el primer caso no existe una descripción de conducta alguna susceptible de considerarse delito; en tanto que en la atipicidad, la conducta desplegada no se ajusta a la descripción de la conducta prevista como delictiva.

3.2.1. Tipo Penal.

⁷¹ Orellana Wiarco, Octavio A. Curso de Derecho Penal, editorial Porrúa. México. 1999. p. 216.

⁷² Castellanos Tena, Fernando. Lincamientos Elementales de Derecho Penal, 31ª Ed., editorial Porrúa. México. 1992. p. 167.

La conducta descrita por el legislador se denomina doctrinalmente tipo penal, éste se integra con diversos elementos que permiten hacer una abstracción de la conducta desplegada y así, estar en condiciones de encuadrarla en el tipo.

Por tipo nos dice el diccionario debemos entenderlo como "modelo, ejemplar, símbolo representativo de algo figurado; prefijo de origen griego que significa marca"⁷³

Para Mariano Jiménez Huerta, el tipo es el sustantivo del vocablo tipicidad, aquél proviene del latín *tipus*, "que en su acepción trascendente para el Derecho penal significa símbolo representativo de cosa figurada o figura principal de alguna cosa a la que ministra isonomía propia"⁷⁴

En el aspecto penal se advierte que hay un gran número de definiciones referentes al tipo, cada una hace alusión a la función o a los elementos del mismo como podemos observar de los siguientes conceptos.

El Maestro Jiménez Huerta, define "El tipo es la descripción de conducta que, a virtud del acto legislativo queda plasmada en la ley como garantía de libertad y seguridad, y como expresión teórica del alcance y contenido de la conducta injusta del hombre que se declara punible".⁷⁵

Eugenio Raúl Zaffaroni, indica que "El tipo penal es un instrumento legal, lógicamente necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, que tiene por función la individualización de conductas penalmente relevantes (por penalmente prohibitivas)".⁷⁶

⁷³ Gran diccionario del Saber Humano, Seleccionados del Reader's Digest. Tomo 5, editorial Norma. México, 1992. p. 1921.

⁷⁴ Jiménez Huerta, Mariano, La Tipicidad, editorial Porrúa, México, 1995, p. 11.

⁷⁵ op. cit. p. 15.

⁷⁶ Zaffaroni, Eugenio, Tratado de Derecho Penal, Tomo III, editorial Cardenas Editores, México, 1988, p. 167.

Del análisis de las definiciones antes precisadas, se advierte que el tipo penal es un molde a la conducta que debe de ajustar el sujeto, es decir; es la norma penal creada por el legislador, como conducta relevante del derecho penal.

Cabe destacar que tipo penal y tipicidad son dos cuestiones seriamente diversas, ya que la segunda en mención es un elemento del delito.

Apoyando tal apreciación se encuentra lo manifestado por el Jurista Zaffaroni, quien considera "el tipo es una figura que resulta de la imaginación del legislador, el juicio de tipicidad la averiguación que sobre una conducta se efectúa para saber si presenta los caracteres imaginados por el legislador; la tipicidad el resultado afirmativo de ese Juicio".⁷⁷

En consecuencia, el tipo penal es la descripción de la conducta prohibida por el legislador.

3.2.2. Elementos del Tipo Penal.

Hay que Recordar que con fecha 08 ocho de marzo de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, decreto por el cual se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a los tres primeros artículos se sustituyó la expresión "elementos del tipo penal" por la de "cuerpo del delito", como consecuencia de esto fue reformado el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales en vigor, para fijar el concepto y alcances del cuerpo del delito.

Por su composición los tipos penales describen conductas que hacen referencia a la clasificación siguiente:

- Normales. La descripción legal sólo contiene elementos objetivos, como ejemplo de ello encontramos: Homicidio.

⁷⁷ op. cit. 172.

➤ **Anormales.** Se integra por elementos objetivos, normativos y subjetivos, como ejemplo de estos podemos citar: Robo.

De esta manera, el cuerpo del delito conforma la estructura en sí del propio delito; en ciertos tipos la conducta descrita se compone de una carga normativa y subjetiva, estas deben estar incorporadas al tipo penal para que la acción u omisión pueda ser valorada y ser susceptible de reproche penal.

Algunos tipos describen la conducta incorporando elementos que exigen valoraciones normativas y culturales (elementos normativos del tipo).

El elemento objetivo. Lo es la acción, denominado también el núcleo del tipo, ejemplo de ello podemos citar en el caso específico del robo, previsto en el artículo 367 del Código Penal, "el que se apodere...".

El elemento normativo. Se vincula con lo antijurídico, y se traduce en la conducta o medios de ejecución. Requieren de una valoración por parte del intérprete o del juez que ha de aplicar la ley. Continuando con el mismo caso del robo, podemos decir que son "sin derecho", o en otros tipos "indebidamente" y "sin justificación".

Elementos subjetivo. Se refiere a la intención del sujeto activo al conocimiento de una circunstancia determinada, como ejemplo de ello podemos citar el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215 fracción X, que señala expresamente "a sabiendas" como elemento subjetivo del tipo penal en comento.

El objeto material. Es la persona o cosa en la cual recae la conducta o daño.

El objeto jurídico. Representa el interés jurídicamente tutelado por el tipo.

En el tipo pueden concurrir ciertas modalidades en función de la víctima, referencia del lugar, del objeto, del tiempo, del medio, etcétera.

Conforme a lo estatuido en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales en vigor, se deberán acreditar el cuerpo del delito, y la probable responsabilidad penal, al efecto se mencionaran cuales son los elementos del tipo penal.

a), Acción u omisión.

En la descripción de la conducta prohibida esta puede revestir dos formas: Acción u Omisión.

La acción es una conducta de hacer.

La omisión es una conducta de no hacer.

Para Luis Jiménez de Asúa la acción es "la manifestación de voluntad que produce un cambio en el mundo exterior."⁷⁸

Por su parte, Fernando Castellanos Tena, señala que la acción es "... todo hecho humano voluntario del organismo capaz de modificar el mundo exterior..."⁷⁹

Mientras que en opinión de Francisco Pavón Vasconcelos, concibe la acción como "...el movimiento corporal realizado por el sujeto en forma voluntaria..."⁸⁰

En conclusión los delitos de acción siempre transgreden normas de carácter prohibitivo a través de un actuar obviamente positivo, es decir de un actuar humano que se manifiesta exteriormente.

⁷⁸ Jiménez de Asúa, Luis. Tratado de Derecho Penal y el Delito, Tomo III, 5ª ed. Editorial Losada, Buenos Aires, 1992, pp. 535 y 536..

⁷⁹ Castellanos Tena, op. cit. p. 165 y 166.

⁸⁰ Pavón Vasconcelos Francisco, Diccionario de Derecho Penal, 4ª ed. Editorial Porrua. 1997, p. 380.

Contrariamente a la acción, la omisión consiste en un dejar de hacer, voluntario o involuntario, y tomando en cuenta el criterio del Maestro Francisco Pavón Vasconcelos, la omisión es: "... la inactividad voluntaria frente al deber de obrar consignado en la norma penal"⁸¹

La omisión a su vez, se puede manifestar en dos formas distintas obviamente, que son:

- a) omisión simple o propia. La cual da lugar a los delitos de simple omisión o de no hacer, en los que únicamente se presenta un resultado jurídico es decir, no se da un resultado material.
- b) Omisión impropia o de comisión por omisión. Esto es un hacer u no hacer que ocasiona un resultado material.

La omisión simple o propia, es definida por Celestino Porte Petit, como un "... no hacer voluntario o involuntario (culpa), violando una norma preceptiva y produciendo un resultado típico..."⁸²

Así entonces, la omisión propia es una inactividad del hombre, esto es no realizar un movimiento corporal que evite la lesión a un bien jurídico.

La comisión por omisión u omisión impropia, es con la que el agente a través de su inactividad produce un cambio en el mundo externo, es decir, se da un resultado material.

Pavón Vasconcelos, señala que "... se esta en presencia de un delito de comisión por omisión cuando el agente llega a producir un resultado material típico a través de una inactividad o no hacer, voluntario o culposo, con violación de una norma preceptiva y de una norma prohibitiva..."⁸³

⁸¹ ob. cit., p. 350.

⁸² Porte Petit Caudaudap, Celestino, Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal I, 9ª ed. Editorial Porrúa, 1996. p.

⁸³ Pavón Vasconcelos, ob. cit. p 446.

Así entonces, la comisión por omisión de acuerdo a lo expuesto por el Maestro Castellanos Tena, expresa las siguientes características:

a). El tipo se llena cuando por la inactividad emerge el resultado material, por lo tanto es necesaria una mutación en el mundo exterior, mediante un no hacer lo que el derecho ordena. En esta clase de omisión se comporta tanto resultado jurídico, como material.

b). Hay una doble violación de deberes, de obrar y de abstenerse, y por ello se infringen dos normas: una perceptiva y otra prohibitiva; la primera impone el deber de obrar y la segunda sanciona la causación del resultado material penalmente tipificado.

Ahora bien atendiendo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 7º del Código Penal, la calidad de garante, en los que se atribuye el resultado típico producido en los delitos de resultado material al sujeto que omita impedirlo, si tenía el deber jurídico de evitarlo.

Asimismo este dispositivo refiere que se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el sujeto que omitió impedir el resultado tenía el deber de actuar para ello, derivado de lo siguiente:

- a). Una ley,
- b). Un contrato, o
- c). Un actuar precedente.

En el supuesto de la comisión por omisión se dice que más que darse un nexo de causalidad entre la conducta omisa y el resultado acaecido, lo que se presenta es un nexo de evitabilidad que el sujeto debió tener en cuenta para impedir que su no actuar ocasionara el resultado material.

Así entonces, la calidad de garante será la relación especial, estrecha y vinculada en que se encuentra un sujeto y un bien singularmente determinado, para la salvaguarda de este último, que permita especificar al sujeto que, tiene el deber de actuar para evitar el resultado material y pueda ser en consecuencia autor de una omisión con resultado material, debiendo contar el sujeto con la capacidad física de realizar la acción ordenada en el tipo, ya que sin capacidad de actuar no existiría una inactividad obligatoria y como consecuencia autoría.

Así el artículo 7º del Código Penal para el Distrito Federal, define el delito como:

"Artículo 7º. Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales"¹⁴

Se alude a un comportamiento positivo (acto prohibido), así como también a una conducta negativa, omisión de acto de deber.

Es importante mencionar la relación entre la conducta y el resultado típico. Al respecto el Código Penal clasifica al delito en el mencionado artículo como:

Instantáneo. Cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos. Ejemplo. Delito de Cohecho, previsto en el artículo 222 del Código Penal para el Distrito Federal.

Permanente o continuo. Cuando la consumación del hecho típico se prolonga en el tiempo. Ejemplo. Delito de Abuso de Autoridad, previsto en el artículo 215 fracción VII del Código Penal.

Continuado. Cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal. Ejemplo. Delito de Robo, previsto en el artículo 367 del Código Penal, cometido por Servidores Públicos.

¹⁴ ob. cit. p. 448.

b). Nexo de Causalidad.

El jurista Celestino Porte Petit para diferenciar a la acción que sólo produce un resultado jurídico formal, de aquella acción que realiza una mutación en el mundo exterior, es decir, un resultado material, habla del hecho, integrándolo con la conducta, el resultado y el nexo de causalidad, por lo que se refiere a sus elementos son:

- a). Una conducta,
- b). Un resultado material, y
- c). La relación causal entre la conducta y la mutación en el mundo exterior.

La conducta como hemos señalado con anterioridad puede configurarse mediante un hacer o no hacer voluntario o involuntario.

Mientras que el resultado material es la consecuencia de la conducta, y por lo tanto un elemento del delito, ya que sin la existencia de este, se estará en presencia de un hecho atípico.

Por ende a lo anterior, el nexo causal será el nexo que existe entre la conducta típica y la consecuencia de esta.

Una vez efectuada la acción u omisión, se debe evidenciar si esta produjo un resultado prohibido por la norma penal, o en su caso, solo lo puso en peligro; en este contexto, es menester señalar primero que se entiende por bien jurídico, que clase de ellos son los que tutela el Derecho Penal, y cuando se dice que un ilícito lesiona o pone en peligro al bien jurídico.

Así Ignacio Villalobos, concibe al bien jurídico tutelado como "... el bien o la institución social amparada por la ley y afectada por el delito...".

Mariano Jiménez Huerta, afirma, que "el bien jurídico es la razón de ser del tipo legal, el espíritu que lo hace vivir y aquel que fija sus confines.. no es posible concebir la idea, imagen o esquema rector de un tipo delictivo..., sin tener presente el bien jurídico que forma y preside la idea o esquema rector..."⁸⁵

Es decir, que el bien jurídico será el concreto interés individual del orden social, y que protege el legislador a través de las leyes.

Por lo que una vez analizado lo anterior los delitos se clasifican en cuanto al orden de daño producido por consecuencia de una conducta en:

c). Resultado.

a). Delitos de daño o lesión. Los ilícitos que para su integración necesitan de la disminución o aniquilamiento del bien jurídicamente protegido. La lesión al bien jurídico solo se da en los delitos de consumación, en razón de la destrucción, disminución o comprensión del bien jurídico.

b). Aquellos que nos sitúan dentro de la posibilidad de afectación del bien jurídico protegido. Debe entenderse por peligro a la posibilidad de la producción, mas o menos próxima de un resultado perjudicial, así entonces la puesta en peligro es la medida de probabilidad asociada a la destrucción, disminución o comprensión del bien jurídico y solo se presenta en los delitos de tentativa.

Los delitos de peligro a su vez se subdividen en delitos de peligro efectivo y peligro presunto o de ambos.

a). Peligro Efectivo. Aquí la realidad del peligro debe presentarse y demostrarse en cada caso sujeto a proceso.

⁸⁵ Jiménez Huerta, ob. cit. p. 56.

b) Peligro Presunto. El peligro se considera presente siempre en la conducta descrita en el tipo, sin que admita en ningún caso prueba en contrario sobre su existencia.

c) Conjuntamente de daño y de peligro. También puede suceder que el tipo delictivo proteja conjuntamente a las personas y las cosas del daño que destruye o disminuye al bien jurídico tutelado (DAÑO O LESIONES) y del peligro amenace a tal bien (DE PELIGRO), esa hipótesis se presenta en el artículo 397 del Código Penal, que establece la sanción aplicable a quienes causen daño incendio, inundación o explosión o daño o peligro de las cosas, personas o bienes, que en tal numeral se señalan.

Por otra parte que el sujeto activo es toda persona que normativamente tiene la posibilidad de concretizar el contenido de los elementos incluidos en el particular tipo legal, individuo que además debe contar con una capacidad psíquica, entendida como "voluntabilidad" y que consiste en la capacidad de conocer y querer, que se traduce como la concreción de la parte objetiva no valorativa del particular tipo legal (capacidad de dolo), y la actividad o inactividad que, por descuido, produce la lesión del bien jurídico (capacidad de culpa).

d). Dolo y culpa.

Dolo, es:

a). La capacidad de conocer y querer (dolo directo) la concreción de la parte objetiva no valorativa del particular tipo legal, o;

b). Conocer y aceptar (dolo eventual), la concreción de la parte objetiva no valorativa del particular tipo legal.

El dolo consiste en un actuar consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.

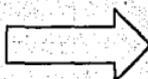
El dolo encuentra su fundamento legal en el párrafo primero del artículo 9º del Código Penal, que al efecto establece:

“Artículo 9º. Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley,....”

Así entonces podemos decir que obra dolosamente:

a). El que conociendo los elementos del tipo penal

O



Quiere

o La realización del hecho descrito por la ley.

b). Previniendo como posible el resultado típico.

Acepta

Al señalarse en el código penal que el agente debe conocer los elementos del tipo penal, que realiza, esto no significa que debe conocer la norma específica que regula tal conducta, sino que solo se requiere el simple conocimiento de que dicho hecho que se efectúa es delictivo.

Como ejemplo de lo anterior podemos decir que el privar de la vida a otro es un hecho ilícito que es del común conocido de la gente que vive en sociedad, lo mismo acontece con los servidores públicos del tribunal, cuando cometen un hecho delictivo como el cohecho, ya que todos y cada uno de ellos, hasta el auxiliar de

intendencia que es plaza de menor jerarquía en el tribunal lo tiene entendido.

El dolo encuentra su razón en la facultad que debe poseer el sujeto para conocer la trascendencia del comportamiento que realiza, así también la existencia del dolo se justifica con la voluntad, es decir el simple querer del sujeto activo.

El dolo se puede manifestar en diversas formas, como son:

a). Dolo directo. Cuando se presenta una coincidencia e identificación entre el fin que se persigue y el resultado que se obtiene.

b). Dolo de propósito. Aquel que deriva de la reflexión y que se alimenta por la persistencia habida en el sujeto de obtener un fin criminal.

c). Dolo de resultado necesario. También llamado simple indirecto. Aquel que presenta como unto de partida la previsión cierta de que al llevarse a cabo ha conducta ilícita, se van a afectar otros bienes jurídicos que no forman parte del fin criminal buscado, pero no obstante ello, se leva a cabo el comportamiento, produciéndose el resultado querido y además el no querido pero previsto.

d). Dolo eventual o condicionado. Aquel que presenta como punto de partida la previsión que de llevarse a cabo la conducta ilícita probablemente se lesionarán o afectarán otros bienes jurídicos, pero a pesar de ello, el sujeto activo lleva a cabo su comportamiento con la esperanza de que no se produzca el resultado que previo y que según su propósito criminal es secundario.

Así también podemos decir que el dolo puede ser genérico o específico, esto es en cuanto al primero que, la descripción típica de cabida a que el comportamiento del sujeto se realice en forma dolosa, o que el tipo también pueda colmarse en forma culposa, como acontece en diversos delitos cometidos por servidores públicos, y que la legislación penal no concede tal circunstancia. Y en el segundo caso, cuando la descripción típica es indispensable que el sujeto efectúe su comportamiento en forma dolosa.

La culpa por su parte, deberá entenderse como el no observar el cuidado posible y adecuado para no producir un resultado que ocasione daño o en su caso evitar la producción

de este, encuentra su fundamento legal en el párrafo segundo del artículo 9º del código penal que establece:

"Artículo 9º. ... Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales"

Así entonces podemos decir que obra culposamente:

El que previendo el resultado típico: En virtud de la violación a un deber de cuidado.

a). Que no previó siendo previsible.

O

b). Que previó, confiando que no se produciría.



a). Que debía y podía observar.

O

Según las:
Circunstancias del hecho, y las condiciones personales del agente del delito.

Para que una conducta se estime como culposa, se requiere la presencia de un actuar voluntario realizado sin las cautelas o precauciones exigidas por la Ley, que produzca un resultado que pudo haber sido previsto y evitado, existiendo una relación de causalidad entre el actuar inicial y el resultado no querido ni deseado por el agente.

previsibilidad y evitabilidad del hecho, esto es, que para la culpa no basta solo con la oportunidad que tiene el agente de prever el resultado, sino que además se requiere la oportunidad de evitar ese resultado, y por último en la falta del deber de atención, entendiéndose este como la razón de ser que tiene la culpa y que radica en la desatención del agente al deber de cuidado que debe de cumplir.

Así siguiendo los lineamientos del Maestro Castellanos Tena, la culpa puede ser:

a). Culpa consciente con previsión y representación. Existe un comportamiento inicial que es conforme a derecho, con la previsión de que por su forma de ejecución probablemente se puedan afectar bienes jurídicos, sin embargo, el agente no desiste de su conducta porque abriga la esperanza de que no se producirá el resultado previsto.

b). Culpa inconsciente sin previsión y sin representación. existe un comportamiento inicial conforme al derecho, pero por un descuido se efectúa de la ejecución de un delito que no obstante que pudo ser previsible el resultado, el agente no se llega a dar cuenta de lo que puede ocasionar con su actuar.

Conforme a lo anterior la legislación penal, establece que delitos pueden revestir el carácter de culposos atento a lo establecido en el artículo 60, del código sustantivo, que al efecto en lo conducente señala:

"Artículo 60.- ...

Las sanciones por delito culposo sólo se impondrán con relación a los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167 fracción 17, 169, 199 bis, 289 parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397 y 399 de este Código... "

De lo anterior se advierte que únicamente pueden ser delitos culposos Evasión de Presos, Ataques a las vías de comunicación, Peligro de contagio, Lesiones, Homicidio y Daño en Propiedad ajena.

En consecuencia, existen en el código penal delitos que si pueden ser cometidos por servidores públicos, con el carácter de culposos y que la propia ley no contempla como tales.

e). Participación.

No siempre la comisión de un delito es la obra de una sola persona, puede ser cometido por varios individuos a los que puede observárseles distintos grados de participación. Los participantes en un delito suelen clasificarse en la mayoría de los códigos penales como: autores y coautores, instigadores y cómplices.

El alcance de la participación del o de los autores del delito esta prevista en las fracciones que integran el artículo 13 del Código Penal para el Distrito Federal.

- La fracción I, establece la *autoría intelectual*.
- La fracción II, establece la *autoría material*.
- La fracción III, establece la *coautoría*.
- La fracción IV, establece la *autoría mediata*.
- La fracción V, establece la *autoría intelectual instigadora*.
- Las fracciones VI y VII, establecen la *complicidad*.
- La fracción VIII, establece la *complicidad correspectiva o autoría indeterminada*.

f). Calidad de los sujetos.

El sujeto activo puede ser común o indiferente, cuando el tipo no exige esa calidad, lo que no acontece en la mayoría de los delitos contemplados en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, esto es, que se exige la calidad de servidor público a la cual queda subordinada la tipicidad, es decir, que solo los que posean la calidad de servidor público podrán ser considerados en los títulos mencionados y si no se reúne tal

característica, redundaría en una inexistencia del cuerpo del delito al faltar un elemento sine cuanom del tipo penal.

En cuanto al sujeto pasivo, este puede ser cualquier sujeto o persona física o moral reconocida como titular de los bienes afectados concretamente, o bien la sociedad, cuando se afecten los componentes de a colectividad, en cuyo caso se entenderán la mayoría de los delitos cometidos por los servidores públicos, cuando afecten los bienes jurídicos protegidos como puede ser la correcta administración de justicia, la lealtad, legalidad, imparcialidad, etcétera; pues es el Estado el principal interesado en salvaguardar estos principios, para lograr una mejor y adecuada impartición de justicia y del servicio público.

En cuanto al sujeto activo, se encuentra delimitado por ciertas características de tal suerte que no cualquiera puede colmar la conducta descrita en el tipo, como acontece en los delitos cometidos por los servidores públicos.

Las calidades de los sujetos activos, radican de la relación existente del sujeto con el objeto material, o de acuerdo a la actividad del agente o bien con el bien jurídico lesionado.

La descripción de la conducta prohibida, presupone la existencia de la persona que la realiza, siendo denominado dogmáticamente como: Sujeto activo (autor del delito).

En el tipo esta representado genéricamente por las expresiones: "el que", "cualquiera", "quien", etcétera.

Existen delitos que exigen determinada calidad al autor del delito, por ejemplo de ello encontramos los delitos previstos en el Título Décimo del Código Penal, donde se atribuye al autor la calidad de servidor público (calidad específica).

El Código punitivo, también contempla el tipo pluripersonal en el que legalmente, es necesario que la acción u omisión se lleven a cabo por varios sujetos, ejemplo de ello es el delito previsto y sancionado en el artículo 216 del Código Penal de Coalición de Servidores Públicos.

Es decir no basta la pluralidad de sujetos, sino que se requiere la pluralidad de conductas.

g). Objeto material.

Olga Islas González de Mariscal, identifica al objeto material como "ente corpóreo hacia el cual se dirige la actividad descrita en el tipo penal".⁸⁶

Mientras que el Maestro Jiménez de Asúa, sostiene: "es oda persona o cosa que forma parte del tipo penal".⁸⁷

El objeto material, deberá de entenderse como el ente corpóreo hacia el cual se dirige la actividad descrita en el tipo, es decir, es sobre lo que recae el resultado prohibido.

En cuanto a este punto, se puede decir que el objeto material, siempre estará vinculado a la conducta, sin que sea posible identificarlo como se acostumbra en ocasiones con el sujeto pasivo, pues existen delitos que efectivamente redundaran en este ultimo, pero sin embargo, no será estrictamente su identificación con aquel, sino con algo de lo que este sea titular como en el caso de las lesiones, el objeto material no lo será el pasivo como tal, sino en todo caso, será el cuerpo del sujeto pasivo.

h). Medios utilizados y circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión.

⁸⁶ Islas de González Madrigal, Olga. Reformas al Código Penal. Conferencia dictada en la Procuraduría General de la República, 24 de marzo de 1994.

⁸⁷ Jiménez de Asúa, op. cit. 580.

Cabe destacar que en cuanto a los medios de comisión, por regla general resultan indiferentes, sin embargo a veces la ley precisa algunos casos condicionados, sin los cuales no se puede concretizar el cuerpo del delito.

Olga Islas, al hablar de las modalidades de la conducta indica que los medios son: "... el instrumento o la actividad distinta de la acción empleados para realizar ésta o producir el resultado..."⁸⁸

Como ejemplo de un tipo penal que requiera para su existencia de determinados medios de comisión, sin el cual no se integrarían los elementos del tipo tenemos el delito de Abuso de Autoridad.

Por otra parte, Olga Islas señala que tal modalidad "... es una situación especial, generadora de riesgo para el bien jurídico, que el sujeto aprovecha para realizar la conducta o producir el resultado..."⁸⁹

3.3. LA DENUNCIA Y LA QUERRELLA.

La denuncia.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no podrá librarse una orden de aprehensión, sin que medie denuncia o querrela, pues al efecto establece:

"Artículo 16. No podrá librar orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito..."

⁸⁸ Islas de González, op. cit.

⁸⁹ Idem.

Es decir la denuncia se impone como un requisito Constitucional que tiene la obligación de advertir el Juzgador previamente al obsequio de la orden de captura.

Este requisito debe preceder a las diligencias que hubieren concretado al ejercicio de la acción penal por parte de la autoridad competente. sino existiera denuncia, el Juez de la causa tendría que negar la emisión de la orden de aprehensión.

Así se define a la denuncia como el acto mediante el cual una persona hace del conocimiento de la autoridad competente, (Institución de Ministerio Público) hechos posiblemente constitutivos de delito.

Los ciudadanos tienen la obligación de denunciar cualquier hecho delictuoso del que tenga conocimiento y que deba perseguirse de oficio, pero a la par con dicho imperativo también le establece una prerrogativa pues al ser víctima y ofendido de un delito, la propia legislación le garantiza el derecho a presentarla, ya que incluso cualquier intento de limitar dicho ejercicio se tipificaría como un delito (intimidación).

En jurisprudencia firme el Poder Judicial de la Federación ha definido el alcance de la denuncia en materia penal, a saber:

"DENUNCIA EN MATERIA PENAL. SU CONNOTACION. Por denuncia en materia penal debe entenderse la noticia que tiene el Ministerio Público de la existencia de un hecho delictuoso, motivo por el que en tratándose de un delito perseguible de oficio es suficiente que el acusador público tenga esa noticia, para que esté en aptitud de ejercitar la correspondiente acción penal. TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEPTIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 145.93. Victoria Morales Pineda. 6 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretaria: Leticia López Yives. Amparo en revisión 405.93. Antonio Varela Flores. 8 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretario: Lucio Marín Rodríguez. Amparo directo 448.94. Salvador Damián Falcón. 15 de noviembre de 1994.

Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretaria: María de Lourdes Juárez Sierra. Amparo directo 538.95, Santiago Ramírez González. 2 de mayo de 1996.

Unanimidad de votos. Ponente: Vicente Salazar Vera. Secretaria: María de Lourdes Juárez Sierra. Amparo en revisión 687.96. Jorge Durán Díaz y otro. 25 de noviembre de 1996.

*Unanimidad de votos. Ponente: José Pérez Troncoso. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.*⁹⁰

Pero también al servidor público en ejercicio de sus funciones, la ley adjetiva le impone la obligación de participarle al Ministerio Público de los hechos ilícitos que tuviera conocimiento. Como ejemplo de tal circunstancia, podemos decir que el artículo 18 del Código Procesal Penal en vigor, establece en el segundo párrafo que:

"Artículo 18. Los Tribunales, los Jueces y el Ministerio Público tienen el deber de mantener el buen orden... si las faltas llegaren a constituir delito, se pondrá al que las cometa, a disposición del Ministerio Público, remitiéndole también el acta que con motivo de tal hecho deberá levantarse."

Ahora bien, cabe destacar que los titulares de los órganos de Control Interno de las dependencias del gobierno del Distrito Federal, tienen la facultad de poner de conocimiento hechos constitutivos de delito ante la Autoridad Ministerial competente, lo que en el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no acontece en la forma y términos que establece la ley, en virtud de que el único órgano de control y vigilancia es el Consejo de la Judicatura el cual no cumple con tales funciones, por lo que se considera pertinente crear un órgano de control interno independiente del Tribunal Superior de Justicia para evitar la pasividad de los sujetos encargados de la vigilancia y orden de la Institución.

Desde luego, el conocimiento de los hechos posiblemente constitutivos de delito a la autoridad competente (institución del Ministerio Público), tendrá que ser preferentemente

⁹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fucruc. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: VII. P. J/21. Página: 620.

por escrito, a través de un narración de hechos con orden cronológico y coherente, sin calificar jurídicamente la conducta y en términos del ejercicio de derecho de petición, establecido en nuestra Carta Magna en el artículo 8º,

La consecuencia inmediata a la presentación de la denuncia, es la actuación de oficio de la Institución del Ministerio Público, quien tendrá la obligación de proceder a la investigación de los delitos y sólo en aquellos casos donde la ley no exija la satisfacción de un requisito previo para perseguir el ilícito, así lo establece el artículo 262 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dicta:

"Artículo 262. Los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo a las órdenes que reciban de aquellos, están obligados a proceder de oficio a la averiguación de los delitos del orden común de que tengan noticia. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela necesaria, si no se ha presentado ésta; y

II. Cuando la ley exija algún requisito previo, si éste no se ha llenado."

La querrela.

Doctrinalmente existen diversas definiciones de la querrela, sin embargo en todos existen puntos coincidentes, de los que para efectos del presente trabajo se retoman los principales.

La querrela es la facultad que tiene quien ha sido ofendido por la comisión de un delito, de manifestarse de manera indubitable contra su autor, ante la Institución del Ministerio Público, para demandar su persecución.

Ciertamente es un derecho potestativo, que deriva de la naturaleza del bien jurídicamente tutelado.

Es de recordarse que los delitos que se persiguen de oficio están considerados así por el legislador, en función de intereses sociales fundamentales, ya que constituyen conductas que afectan al conglomerado social.

A diferencia de lo anterior, los delitos que se persiguen por querrela de parte, conocidos doctrinalmente como delitos privados, pueden afectar intereses particulares (abuso de confianza, daño en propiedad ajena, etcétera), o se reserva el derecho de pedir su castigo a la persona agraviada como en el caso de algunos de los delitos llamados "contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual".

La querrela es una forma de instancia similar a la denuncia y consiste, también en una participación de conocimiento a la autoridad; es decir, es una participación calificada de conocimiento y el carácter calificado radica en que la querrela solo puede ser hecha por la parte directamente afectada por los actos o hechos o interesada en los resultados que estos produzcan y que van a ser objeto de la participación al órgano estatal.

En materia penal, tiene una muy especial importancia la querrela porque existe un gran número de delitos que se persiguen precisamente a querrela de parte, como el estupro, el abuso de confianza, el adulterio etcétera. La querrela se presenta ante el Ministerio Público y solo esta legitimada la parte interesada para presentarla, por lo contrario, en el caso de la denuncia no es necesaria esta circunstancia sino que puede denunciar cualquier persona aunque no este directamente interesada, ni se vea afectada por los hechos, o actos materia de la participación o conocimiento.

Además en el caso de la denuncia, una vez hecha se comienza a mover la maquinaria estatal, sin que el denunciante pueda hacer ya nada por detenerla, por el contrario en la querrela una vez presentada por el gobernado este si esta legitimado para presentarse nuevamente ante el órgano de autoridad y desistirse de la querrela, haciendo imposible el ulterior desenvolvimiento de la función o de la actividad estatal, que se había desencadenado, o iniciado o provocado, la mencionada querrela.

Otras reservadas o excepciones a la regla general de la denuncia y de la perseguibilidad de oficio, se establecen por razones técnicas, por ejemplo; sólo la autoridad fiscal puede determinar el monto o la existencia de un perjuicio por los impuestos que hubiere omitido pagar el causante, por la introducción o comercio de mercancías de contrabando. Así, corresponde a la secretaria de hacienda formular la querrela que proceda, o formular la "declaratoria de perjuicios sufridos" o la "declaratoria de contrabando". (Artículo 92 del Código Fiscal de la Federación).

Las últimas dos formas ejemplificativas son actos equivalentes a la querrela.

Por último, es de decirse que cuando un tipo delictivo sea de los que se persiguen por querrela o acto equivalente, esa circunstancia debe estar fijada en el texto legal con toda certeza. Dicho de otro modo, si la ley, no marca la excepción a la regla general, el delito es perseguible de oficio.

3.4 SERVIDORES PÚBLICOS SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PENAL.

Como se ha señalado en los capítulos que anteceden al presente, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública o bien en los órganos que ostentan el poder del Estado, son servidores públicos, ya sea en su carácter de funcionarios o empleados, sin importar jerarquías.

Así entonces tomando en consideración lo establecido en el artículo 109 Constitucional que en su fracción II establece:

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

Es de decirse que todo servidor público será sujeto de responsabilidad penal en la forma y términos que establezca la ley en la materia.

Tal apreciación parece absurda, sin embargo en nuestro concepto se considera de primordial relevancia hacer hincapié en tal circunstancia, más aún cuando, no todos los servidores públicos pueden ser sujetos de Responsabilidad Política.

Para efectos de la responsabilidad penal de los servidores públicos del Distrito Federal, el Código de la materia, establece en su artículo 212, lo siguiente:

"Artículo 212. Para los efectos de este Título y, en general, para cualquier delito cometido por algún servidor público, 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, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal."

Como se observará más adelante en la comisión de los delitos cometidos por servidores públicos, pueden participar particulares con el carácter de sujeto activo primario o secundario, en tal razón el ordenamiento de referencia establece en el último párrafo del artículo transcrito lo siguiente:

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

De la lectura del dispositivo de referencia, conviene establecer, que si bien es cierto, el Título Décimo del Código Penal, denominado "De los delitos cometidos por los Servidores Públicos", da noticia de que el sujeto activo de las figuras delictivas previstas en dicho título, requiere de una calidad específica, ser "Servidor Público", también lo es que en la comisión del delito, pueden participar particulares, situación que no pretendió pasar de largo el legislador al contemplarlos como sujetos de responsabilidad penal.

De la misma manera, como ejemplo a lo anterior, en cuanto al Décimo Primer Título del Código Penal, que establece los delitos cometidos contra la Administración de

Justicia, que existe el delito de ejercicio indebido del propio derecho, el cual se encuentra previsto en el mencionado titulo, pero que no requiere la calidad específica de servidor público para su configuración, pues se trata de un tipo penal abierto, en cuanto a la calidad del sujeto activo.

Así en conclusión todos los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pueden ser sujetos de responsabilidad penal, bajo los mismos lineamientos aplicables a la sociedad común, sin que ello atente contra fuero o garantía especial en su favor, puesto que nadie debe de estar por encima de ley, mucho menos las autoridades que se encargan de su cumplimiento, ya que ello redundaría en un grave perjuicio al Estado de Derecho que nos rige, más aún cuando es la propia Constitución Política la que contempla tal circunstancia, por tanto podemos reiterar que todos los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, son sujetos de responsabilidad penal, dentro del ámbito de sus funciones, misma responsabilidad que se reflejará en los ilícitos que para tales efectos contempla la legislación en la materia, y que serán enunciados en el punto subsecuente.

3.5 DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS.

La función pública tiene como presupuesto para su ejercicio la legalidad, eficiencia, honradez, imparcialidad, economía y lealtad, aspectos inherentes al servidor público y de quien ejerce, el servidor público. Cuando este al desarrollar sus funciones se aparta de algunos de los presupuestos legales, se esta en presencia de una conducta ilícita prevista por el derecho penal.

Ahora bien, por regla general todos los delitos contemplados en el titulo Décimo del código penal, corresponden a aquellos que pueden ser cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su encargo, y comprende del artículo 212 al 224, del mismo ordenamiento sustantivo, el primero de los numerales en cita, establece quienes deben ser considerados servidores públicos, para que en su caso encuadren dentro de la hipótesis

normativa contemplada en cada uno de esos numerales, reconociendo entre otros a toda aquella persona que desempeñe, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común, esto es, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo tanto para la configuración de cada uno de esos ilícitos se requiere como elemento sine quom una calidad específica en el autor de dichos ilícitos, siendo estos:

- Ejercicio indebido del servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades,
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencias,
- Cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Así también, existen el Título referente a delitos cometidos contra la administración de justicia, los cuales no necesariamente recaen a servidores públicos, puesto que el relativo al ejercicio indebido del propio derecho recae también a particulares, siendo que por el contrario el delito a que alude el capítulo I del referido título, recae únicamente a los funcionarios públicos al establecer el artículo 225 del Código Sustantivo en la materia nuevamente como elemento normativo para la integración de dicho ilícito una calidad específica en su autor, esto es, la de ser servidor público, lo que nos hace retomar nuevamente el contenido del diverso numeral 212 de la referida ley que establece que sujetos poseen esa calidad, aclarando que no todos los supuestos contenidos en el referido numeral son aplicables a los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pues únicamente son aplicables a Autoridades de carácter administrativo como son el señalado en la fracción X del numeral primeramente invocado, el cual recae a la autoridad ministerial pues es el único órgano encargado de la persecución de los delitos y

por ello de la integración de una averiguación previa en la cual pueda ordenar la detención o retención de un individuo en esa instancia, por ello al exceder de los términos señalados por la ley encuadraría en la hipótesis normativa y así una gran variedad de casos, que en obvio de inútiles repeticiones se omiten mencionar en el presente trabajo al no ser materia de investigación, pues esta última es concerniente a los ilícitos cometidos por servidores públicos del poder judicial del Distrito Federal.

Es de señalarse que los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, no son susceptibles de cometer únicamente los ilícitos antes mencionados ya que al ser sujetos de derecho pueden en el pleno ejercicio de sus funciones incurrir en conductas ilícitas diversas a las contempladas en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, en cuyo caso la sanción aplicable será aumentada de acuerdo a lo establecido en la propia legislación, ejemplo de ello es el delito de hostigamiento sexual, previsto en el artículo 259 Bis del Código punitivo, y cuyo supuesto legal radica en asediar, acosar o solicitar favores de índole sexual para sí o para un tercero, con amenaza de ocasionar un mal al pasivo dentro de sus expectativas laborales, docentes o de cualquier otra índole, al respecto si bien es cierto tal ilícito es un tipo abierto en cuanto al sujeto activo, al señalar "al que", es decir, que cualquier persona pueda cometer el mismo, ello no quiere decir que tratándose de un servidor público no se requiera establecer la calidad específica del autor, para efectos de la individualización de la pena aplicable, pues el propio artículo, establece que en ese caso, la sanción prevista y consistente en privación de la libertad, ira aparejada con la destitución del agente activo del empleo, cargo o comisión que desempeñe.

Citar todos y cada uno de los delitos contemplados en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, conllevaría a una extensión dispensable del presente trabajo de investigación en el que se pretende básicamente hablar de la responsabilidad penal de los servidores públicos, no así de los delitos que estos pueden cometer, por lo que únicamente enunciaremos algunos de ellos y que consideramos de mayor trascendencia por lo cotidiano con que se cometen dentro del poder judicial, no así por que creamos que tienen mayor trascendencia jurídica que los demás ilícitos contemplados por la ley, ya que

el bien jurídico que salva guardan es el correcto funcionamiento del servicio público y la administración de justicia.

Abuso de Autoridad.

"Artículo 215.- Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

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

Este ilícito, comúnmente es asociado con los "Aviadores", esto es, con las personas que reciben un sueldo dentro del Estado, sin trabajar, es decir, sin desarrollar las actividades para las cuales se encuentra contratado, y no obstante ello cobran un salario sin merecerlo, la finalidad de que se sancione a los titulares de las dependencias que dentro de sus facultades tenga la de contratar o hacer designaciones en el caso del Tribunal, es para evitar este tipo de conductas, puesto que las mismas no pueden ser inadvertidas por los titulares de las áreas a las cuales se encuentran adscritos estos sujetos, ni mucho menos por las personas que realizaron el nombramiento a favor de aquel, lo que evidencia una conducta eminentemente dolosa por parte del servidor público encargado del nombramiento, más aún, cuando estos nombramientos regularmente recaen en personas conocidas o familiares.

Tal conducta es típica del Tribunal Superior de Justicia y, aunque es un secreto a voces, muy rara vez es evidenciado en público, puesto que se pone en alerta al órgano infractor, desde el momento en que se le envía el aviso de visita a la dependencia de su adscripción, con lo que tiene el tiempo suficiente para cubrir las ausencias del "aviador", así como para hacerlo presente en el momento de la inspección, razón por la cual no es

posible obtener una prueba contundente en contra del mencionado infractor, para así encuadrarlo en la conducta que se enuncia.

Otra conducta por demás típica, dentro del Tribunal es el Cohecho, al efecto la ley en la materia lo define como:

"Artículo 222.- Cometén 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 cualquiera 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..."

El delito en comento puede cometerse por parte del servidor público por hacer algo justo o injusto en el ejercicio de sus funciones, esto es que no necesariamente debe desviarse la correcta función judicial de su cauce, pues tal conducta ilícita puede cometerse aún y cuando el sujeto haya hecho lo propio o adecuado en su encargo, y recibir una gratificación por tal circunstancia, o bien, solicite la gratificación.

La gratificación bien puede ser en dinero o en cualquier otra forma, como objetos, o algún favor determinado, aunque resulta más común la oferta de dinero en el medio judicial.

Así también debe de señalarse que el mencionado tipo penal, para su existencia requiere como elemento indispensable que el dinero, dádiva o gratificación que se reciba, sea con la finalidad de que el sujeto activo del delito, es decir, el servidor público se motive a un hacer o dejar de hacer algo relacionado con sus funciones, ya que sin tal circunstancia no cabría la existencia del tipo penal.

Este ilícito es constantemente practicado dentro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y no es denunciado sino hasta el momento en que alguno de los litigantes involucrados en un juicio determinado se vea afectado con algún acto de autoridad, en cuyo caso, nunca se va a investigar al particular denunciante, quien regularmente ha incurrido en una cantidad inmensa de conductas similares, como es la de dar u ofrecer dádiva o gratificación a un servidor público, y si tal conducta ilícita se denunciara la mayoría del personal adscrito al Tribunal, incluyendo los Jueces que permiten el desarrollo de tal actividad en sus dependencias, estarían procesados.

Tal práctica es común, y sin afán de justificarla la misma radica en los bajos sueldos que se reciben dentro del Poder Judicial del Distrito Federal, por lo que orillan a los empleados a cometer estas conductas para poder equilibrar sus sueldos con la economía nacional, aunado a que no existe mayor severidad dentro de los ordenamientos legales que permitan sancionar con penas mucho más elevadas las conductas ilícitas de los empleados del Poder Judicial del Distrito Federal.

Una vez observados los ejemplos anteriores, resulta irrisorio el hecho de que únicamente se sancione con mayor severidad a los servidores públicos que formen parte de alguna corporación policiaca, cuando todos y cada uno de los empleados de la federación y del Distrito Federal, contribuyen con gran importancia al desarrollo de la función pública de nuestra nación, por lo que son pertinentes las siguientes consideraciones.

El artículo 213 del Código Penal, establece aspectos de individualización que el órgano jurisdiccional debe de tomar en cuenta al aplicar la pena, como son: Si el servidor público es trabajador de base, o funcionario, o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Para los efectos de la imposición de la pena que se prevé para cada uno de los tipos penales, previstos en el Título X y XI el Código Penal para el Distrito Federal, y con independencia de la aplicación de los artículos 51 y 52 de dicho ordenamiento, en la individualización de las sanciones el juez de la causa, de acuerdo al artículo 213 del propio código sustantivo, tomará en cuenta en su caso si el servidor público es

"Artículo 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."

Sin embargo, tales apreciaciones quedan al "correcto arbitrio" de la autoridad Judicial, quienes no cuentan con un criterio uniforme, dado que lo que para un Juez puede ser una culpabilidad mínima, para otros puede ser una culpabilidad mayor aún cuando se trate de circunstancias prácticamente similares.

3.6 COMENTARIOS.

La responsabilidad penal de los servidores públicos, como se ha observado dentro del contenido del presente trabajo, es imperativa para todos los servidores públicos ya sean funcionarios de alto rango, hasta empleados, y en el caso de los primeros, será necesario previamente un juicio de procedencia para poder instaurar en su contra procedimiento penal correspondiente.

En el caso de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia, si bien los Jueces, Magistrados y Consejeros son funcionarios de alto rango, no se requiere para su enjuiciamiento por la vía penal juicio de procedencia o de desafuero, puesto que ello es aplicable al Presidente de la República por ejemplo y a algunos funcionarios de elección

popular, entre los cuales no entran los mencionados en primer término, por lo que si pueden ser procesados por delitos que cometieran en el desempeño de sus funciones, misma circunstancia que opera en cualquier otro servidor público del poder judicial del Distrito Federal, el cual durante el proceso que se tramite en su contra no puede ser separado o destituido de su cargo hasta en tanto exista una resolución de autoridad competente que así lo determine, ello no obstante deba informarse al superior jerárquico de éste, el Auto de Formal Prisión, Sujeción a Proceso o Libertad que se haya dictado en proceso que se siga en su contra.

Los Legisladores, si bien son los encargados de la creación de leyes, dentro de nuestro país, cierto es que en la gran mayoría no cuentan con los conocimientos legales necesarios, que los lleven a la creación de una ley apta y eficaz, para la sociedad que evoluciona, ya que existen graves lagunas dentro de los tipos penales aplicables a los servidores públicos, como hemos mencionado algunos de estos delitos pueden ser cometidos por culpa y no así dolosamente, con lo cual el legislador deja de lado que los empleados públicos también son seres humanos susceptibles de errores, y si bien deben ser responsables de ellos, esta deberá de ser de acuerdo al correcto grado de culpabilidad que se acredite en el mismo.

Se considera pertinente destacar que para acreditar en contra de los servidores públicos algún delito, los juzgadores deberán tener por plena la existencia del dolo en su conducta, como elemento indispensable del tipo penal, ya que en ocasiones no se acredita tal circunstancia en la conducta que se atribuye a los sujetos de responsabilidad penal, sino únicamente con meras apreciaciones subjetivas por parte de los juzgadores, y sin contar con prueba plena que lo constituya, y apreciarse en forma importante que la conducta desplegada tenga el vínculo idóneo con las funciones del servidor público para así poder adecuar la conducta.

En un particular punto de vista, no se considera adecuado el hecho de que sea únicamente a los servidores públicos pertenecientes a una corporación policiaca la

imposición de mayores sanciones Penales; por la trascendencia con que cuenta la administración de justicia en nuestro país, debería de sancionarse con mayor rigor también a los servidores públicos encargados de la misma, que conlleve al mejor desempeño de los servidores públicos en sus funciones, y nos permita crear una atmósfera de credibilidad entre los gobernados y las Autoridades que lo representan.

Cierto también resulta que para poder imponer sanciones mayores a los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, debemos de capacitarlos y crear en ellos ética profesional y así poder exigir responsabilidad en la justa medida de sus conocimientos.

La finalidad de la capacitación que mencionamos atiende a que en el momento en que los Juzgadores toman en cuenta los elementos típicos del delito, para adecuar la conducta ilícita de algún servidor público, únicamente se limitan a mencionar que el sujeto "tenía conocimiento de los elementos del tipo penal, y con ello quiso y obtuvo el resultado producido", cuando si bien es cierto, el conocer los elementos del tipo penal, no quiere decir que los sujetos sean letrados en derecho, y que ello es referente a que tengan conciencia de que la conducta que realizaron era ilícita, es de destacarse que la misma no siempre tiene esa característica, como ejemplo de ello podemos citar el delito contemplado en el artículo 225 fracción VII, del Código Penal que dicta:

"Artículo 225.

171. Ejecutar acto o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos..."

Se observa de la simple lectura de tal numeral que si se puede incurrir en forma culposa en la comisión de este delito, ya que en ocasiones la carga de trabajo que impera en los órganos judiciales del Distrito Federal es por demás asfixiante y contribuye a que los servidores públicos incurran en omisiones de forma involuntaria, esto es, que cometan errores de graves consecuencias, más aún cuando el personal que se encuentra adscrito a estos en muchas ocasiones no cooperan con los Titulares (Jueces) adoptando posturas

burocráticas que únicamente atenta contra el normal desarrollo de la función judicial, y aún cuando se inicien actas administrativas en su contra, muy rara vez estas prosperan, ya que la Dirección Jurídica del Tribunal no tiene la capacidad para defender los intereses de la Institución; por ende al no contar con un buen personal de apoyo en muchas ocasiones los servidores públicos incurrir en delitos involuntarios.

Bajo tal concepto, es que recalamos que debe de establecerse en todo momento la conducta dolosa del sujeto activo (servidor público) para poder determinar su responsabilidad, y en caso de que no exista tal circunstancia a fin de no dejar sin sanción tal conducta, sea posible su punición en la modalidad de delito culposo, lo que conllevaría a que los empleados del tribunal en todo momento vigilen sus actuaciones, pues tendrían pleno conocimiento que en cualquiera de las dos circunstancias incurrirían en sanciones Penales.

Se considera pertinente la creación de una Contraloría interna dentro del Tribunal, independiente del Consejo de la Judicatura, ya que como hemos hecho referencia en el contenido del presente trabajo como en muchos otros casos, el hecho de que se mantenga una autonomía casi absoluta en el Tribunal Superior de Justicia propicia que unos y otros servidores públicos, se protejan entre sí, burlando de esta forma los ordenamientos jurídicos, lo que se da con mayor frecuencia entre Jueces y Magistrados, ello debido a intereses políticos o personales que imperan dentro de la Institución.

Por lo que también es de proponerse nuevos sistemas de investigación, vigilancia y control dentro del Tribunal, que ayude a la correcta impartición de justicia, ya que en ocasiones con el simple dicho de un litigante o sujeto de proceso se pueden iniciar en contra de un servidor público averiguación previa y debido a la falta de criterio de los Agentes del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, al darle mayor relevancia al dicho de un inconforme que únicamente ve afectados sus intereses particulares, y denuncia con la primordial intención de ocasionar un mal a los empleados y funcionarios del

Tribunal que en el correcto ejercicio de su encargo pueden verse involucrados en responsabilidad penal.

Lo que se trata de establecer, con todo lo anterior es que siempre y cuando se encuentre debidamente acreditado en contra de un servidor público una conducta disvaliosa se proceda en su contra, sin que se deje de lado sus derechos y garantías procesales, creando para ello leyes claras y profesionalizando a los servidores públicos encargados de la procuración y administración de justicia.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, esta va a derivar en una conducta ilícita castigada penalmente, por la cual deberá de responder en los términos de la legislación penal, sin que sea obstáculo para ello, que esta cuando concorra con algún otro tipo de responsabilidad impida su sanción, dado que cada uno de los tipos de responsabilidad (administrativa, civil, política y penal) pueden coexistir entre si.

SEGUNDA. El ejercicio de la función pública, debido al conjunto de normas existentes que generaran responsabilidad, establece limites o prohibiciones al actuar del servidor público por lo que es correcto que su incumplimiento motive la imposición de las sanciones correspondientes de acuerdo al tipo de falta.

TERCERA. El proceso penal, así como los demás procedimientos de responsabilidad (administrativa, civil, política) son autónomos e independientes, lo mismo sus sanciones, sin embargo, no debe advertirse que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza, esto es, que al servidor público que incurra en responsabilidad administrativa, y en responsabilidad penal, no podrán imponerse dos veces sanción de la misma naturaleza, ya que si fue sancionado administrativamente con destitución, no resulta procedente que en materia penal, si el delito lleva aparejada la mencionada sanción (destitución) se le imponga de nueva cuenta esta, en virtud de que se atentaria contra las garantías jurídicas que la Constitución establece a favor del servidor público en el caso.

CUARTA. La posición jurídica del servidor público del poder judicial del Distrito Federal (Consejo de la Judicatura del Distrito Federal) y ante la autoridad judicial, lleva a determinar de acuerdo a la dualidad que existe entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal, que en la mayoría de ocasiones la existencia de la responsabilidad

penal del sujeto estará intrínsecamente vinculada con una infracción de carácter administrativo y por ende con responsabilidad de la misma naturaleza.

QUINTA. Una vez iniciado el procedimiento administrativo respectivo en contra del servidor público del poder judicial del Distrito Federal, así como acreditada su responsabilidad administrativa, no quiere decir que forzosamente tenga que encontrarse acreditada una responsabilidad de carácter penal, ya que el Juez Penal podría absolver con amplitud de jurisdicción con relación a la conducta ilícita penal que se le atribuye; asimismo el hecho de que el Juzgador Penal determine que no se cometió delito, no lo faculta para declarar la inexistencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello solo compete a la autoridad administrativa (Consejo de la Judicatura del Distrito Federal).

SEXTA. Una vez iniciado el procedimiento penal en contra de algún servidor público del Tribunal Superior de Justicia, el Juez del conocimiento deberá de tener por acreditada en su totalidad todos y cada uno de los elementos del tipo penal de que se trate, en forma primordial el carácter doloso de la conducta que se le atribuye, ya que como se ha asentado algunos de los delitos que se consagran tanto en el Capítulo Décimo y Undécimo del Código Penal, pueden ser cometidos a título culposo, por haber faltado a un deber de cuidado que se debía observar como consecuencia de las obligaciones inherentes a su función. Lo anterior se destaca, en atención a que los términos procesales, resultan ser los más inapropiados para la realidad de la administración de justicia, ya que es ridículo que un Juzgador tenga que dictar una sentencia en un término de tres días (Procedimiento Sumario), y la causa en ocasiones puede no exceder de doscientas fojas, pero si contar con diversas probanzas que estudiar, y con varios delitos, varios procesados, o demás circunstancias que con el cúmulo de trabajo y el poco tiempo con que se cuenta para emitir las resoluciones hace imposible un totalmente apegado a derecho.

SÉPTIMA. Ningún servidor público deberá estar exento de sanción penal por las conductas ilícitas que cometan, ya que cualquier persona que sea determinada responsable de alguna conducta que traiga consecuencias jurídicas, deberá responder de las mismas, y

será procedente en todo momento el juicio de reproche en su contra por parte de la sociedad organizada.

OCTAVA. Es menester tomar en consideración que muchos de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, no cuentan con conocimientos jurídicos, ni éticos, por tanto sería adecuado poner a disposición de ellos cursos de esta índole, sin discriminar al personal administrativo, pues cotidianamente estos cursos únicamente se les da a los que cuentan con un cargo judicial, entendiéndose a estos como los contemplados en el artículo 188 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

NOVENA. Es pertinente recalcar que es indispensable mejorar el nivel salarial de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en virtud de que los bajos sueldos no son acordes con la economía actual y ello lleva al personal a incurrir en conductas ilícitas penalmente con el afán de compensar sus bajos ingresos, por lo que esto nos ayudaría a disminuir tal vez un poco las conductas corruptas que se despliegan cotidianamente en la función judicial.

DECIMA. Debe crearse en el Tribunal Superior de Justicia una Contraloría Interna que cumpla en forma idónea con la vigilancia y control en las actuaciones de los servidores públicos, en virtud de que hasta el momento el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, no desarrolla tal actividad en forma imparcial y adecuada a los lineamientos legales, adoptando una actitud proteccionista con el personal que labora en la Institución permitiendo el desarrollo de conductas que afectan la correcta función pública.

DECIMO PRIMERA. Se propone la inclusión en el artículo 60 del Código Penal, de los delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, con la modalidad de culpa, ello a fin de que cuando ejecuten una conducta contraria a derecho, aun y cuando no se cometa en forma dolosa, se les sancionen penalmente a fin de prevenir negligencia en sus futuras actuaciones.

DECIMO SEGUNDA. Debe de sancionarse más severamente a los servidores públicos del Poder Judicial del Distrito Federal, una vez que sean conocedores de todas y cada una de las conductas en que pueden incurrir, de acuerdo a los cursos de capacitación que proponemos, y se tengan bases para considerar que conocen el carácter ilícito de sus conductas, y que a su vez tengan pleno conocimiento de que las sanciones serán severas y con ello se abstengan de realizar conductas ilícitas y de prestar un servicio idóneo. Es decir, se debe de crear un apartado en el cual se haga distinción de los servidores públicos del Poder Judicial de la entidad, que aumente las penas prevista en el tipo penal que se infrinja

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo, 1ª edición. Textos Universitarios UNAM. México. 1973.

Armagnague, Juan Fernando. Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1995.

Barragán, José. "Las responsabilidades de los servidores públicos", Manuel Porrúa, México, 1984.

Baqueiro Rojas, Edgar. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Civil. Tomo 1. Oxford. México. 2001.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª Edición. Porrúa. México. 1990.

Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, 31ª Ed., editorial Porrúa. México, 1992.

Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 14ª ed. Editorial Porrúa, 1980.

Dávalos, Federico y Meza, Virginia. Glosario de Ciencias Histórico Sociales. Parte 1. Edicol S.A. México. 1977.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 4ª edición. Porrúa. México. 1990.

González Uribe, Héctor. Teoría Política, 1ª edición, Porrúa, México. 1972,

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos", 4ª Edición. Porrúa. México. 2001.

Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo II. UNAM. México. 1995.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 9ª Edición, Porrúa. México. 1982.

Islas de González Madrigal, Olga. Reformas al Código Penal. Conferencia dictada en la Procuraduría General de la República, 24 de marzo de 1994.

Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Oxford University Press. México. 1999.

Jiménez de Asúa, Luis. Tratado de Derecho Penal y el Delito, Tomo III, 5ª ed. Editorial Losada, Buenos Aires, 1992.

Jiménez Huerta, Mariano, La Tipicidad, editorial Porrúa, México, 1995.

Marienhof, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina, 1983.

Martínez Morales, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Volumen 5, 2ª Edición. Oxford University Press. México. 2000.

Orellana Wiarco, Octavio A. Curso de Derecho Penal, editorial Porrúa. México. 1999.

Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 2ª Edición. Porrúa. México 2001.

Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso, 4ª Edición. Editorial Oxford. México 2000.

Porte Petit Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal I, 9ª ed. Editorial Porrúa, 1996.

Pavón Vasconcelos Francisco, Diccionario de Derecho Penal, 4ª ed. Editorial Porrúa. 1997.

Reyes Tayabas, Jorge, Conferencia Responsabilidad Penal de los Sevidores Públicos, Revista Mexicana de Justicia, volumen V, número 3, Jul- Sep. 1987.

Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. Madrid, 1966.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Textos Universitarios. UNAM. México.

Zañaroni, Eugenio, Tratado de Derecho Penal. Tomo III, editorial Cardenas Editores, México, 1988.

LEYES Y CÓDIGOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México, 2002.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 39ª Edición Actualizada, Porrúa, México, 2000.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Colección "Leyes y Código Tematizados". T.S. J.D.F. México. 2000.

Código Penal para el Distrito Federal. 1ª ed. Ediciones Delma. 2002. México.

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, 1ª ed, Ediciones Delma. 2002. México.

Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, Editorial Sista, México, 2002.

Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XI, editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1988.

Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, 30ª Edición 1984. Tomo 1.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones Jurídicas – UNAM. 2ª. Edición. Volumen D-H. Porrúa. México. 1993.

Diccionario de Derecho Civil. Eduardo Pallares y Portillo. Porrúa. México. 1963.

Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico.

Diccionario Consultor Espasa. Calpe Siglo XXI. Edición Especial a la 9ª Edición, Madrid, 2000.

Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo VII 8ª Edición. Cumbre, México, 1978.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado, de la Lengua Española, Tomo III Ramón Sopena, Barcelona, 1967.

Gran diccionario del Saber Humano, Selecciones del Reader's Digest, Tomo 5, editorial Norma. México, 1992.

HEMEROGRAFÍA.

Cfr. Gallardo de la Peña, Francisco, Conferencia "La Responsabilidad Administrativa", Revista Mexicana de Justicia, Año V. Núm. 3. jul. - sep. 1987.

Exposición de motivos de iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1982.

JURISPRUDENCIA.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época.