

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**TRASCENDENCIA DE LA INTIMIDACIÓN EN LOS DELITOS
COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARÍA OFELIA ALARCÓN BECERRIL

ASESOR: DR. PEDRO EMILIANO HERNÁNDEZ GAONA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F., 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con el más sentido cariño que una hija, hermana, madre y profesional de esta hermosa carrera de leyes puede prodigar, dedico este trabajo y agradezco su apoyo incondicional a mis padres, a mis hermanos, al padre de mis hijos a mis tres adorados hijos, así como a mis amigos, superiores en el trabajo, a mis maestros y, todo mi respeto y reconocimiento a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido incorporarme a ella, siendo parte del alumnado de mi querida Facultad de Derecho, y enorgullecerme de ser egresada de la máxima Casa de Estudios, dedicada a la formación.

María Ofelia Alarcón Becerril.

Ciudad Universitaria, 2006.

ÍNDICE

TRASCENDENCIA DE LA INTIMIDACIÓN EN LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

	Pág.
Introducción	
CAPÍTULO PRIMERO	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INTIMIDACIÓN	
1. Derecho Romano.	1
2. Época de La Colonia Española.	3
3. Época de La Colonia en México.	4
4. México Contemporáneo.	4
5. Derecho y Organismos Internacionales.	5
CAPÍTULO SEGUNDO	
ESTUDIO JURÍDICO-DOGMÁTICO DE LOS ELEMENTOS DEL DELITO DE INTIMIDACIÓN.	
1. Definición del delito de intimidación.	11
2. Clasificación.	13
2.1 Por su gravedad	13
2.2 Por la conducta del agente	13
2.3 Por el resultado	13
2.4 Por el daño que causan	13
2.5 Por la duración	14
2.6 Por el elemento interno	14
2.7 Por su estructura	14
2.8 Por el número de actos	14
2.9 Por el número de sujetos	15
2.10 Por su forma de persecución	15
2.11 Por su materia	15
2.12 Clasificación legal: Título Décimo “Delitos cometidos por servidores públicos”, artículo 219 del Código Penal Federal.	15

3. Imputabilidad e Inimputabilidad.	15
3.1 Imputabilidad	15
3.2 Acciones libres en su causa	16
3.3 Inimputabilidad	16
3.3.1 Incapacidad mental	16
3.3.2 Trastorno mental transitorio	17
3.3.3 Falta de salud mental	17
3.3.4 Miedo grave	18
4. Conducta y su Ausencia.	18
4.1 Conducta	18
4.1.1 Clasificación	18
4.1.2 Sujetos	18
4.1.3 Objetos del delito	19
4.1.4 Lugar, tiempo de comisión del delito	19
4.2 Ausencia de la conducta	20
5. Tipicidad y Atipicidad.	20
5.1 Tipicidad	20
5.1.1 Tipo penal	20
5.1.2 Tipicidad	24
5.1.3 Clasificación del tipo penal	24
5.2 Atipicidad	24
6. Antijuridicidad y Causas de Justificación	25
7. Culpabilidad e Inculpabilidad.	25
7.1 Culpabilidad.	25
7.2 Inculpabilidad.	26
7.2.1 Error.	26
7.2.2 Eximentes putativas.	27
7.2.3 Temor fundado.	27
8. Condiciones objetivas de Punibilidad y su Ausencia.	27
9. Punibilidad y Excusas Absolutorias.	27
10. Aspectos Colaterales del Delito.	27
10.1 Vida del delito	27
10.1.1 Fase interna	27
10.1.2 Fase externa	28
10.1.3 Ejecución (Consumación y Tentativa)	28
10.2 Participación	29
10.2.1 Autor material	29
10.2.2 Coautor	29
10.2.3 Autor intelectual	29
10.2.4 Cómplice	29

10.2.5 Encubridor	29
11. Concurso de Delitos.	29
11.1 Ideal.	29
11.2 Material.	29
12. Acumulación.	29
12.1 Material	30
12.2 Absorción	30
12.3 Acumulación jurídica.	30
13. Análisis de la “acción” como primer elemento del delito: Postura Finalista y Postura Causalista.	35

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DEL DELITO DE INTIMIDACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO POSITIVO MEXICANO.

Comentario	38
1. Historia y bases legales de la incorporación de los delitos cometidos por servidores públicos en nuestros ordenamientos jurídicos y en especial el de intimidación.	39
1.1 Regulación Constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos.	41
1.1.1 Constitución de 1857	42
1.1.2 Constitución de 1917	43
1.1.3 Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	45
1.1.3.1 La Ley “Lázaro Cárdenas”. ..	45
1.1.3.2 La Ley “López Portillo”.	46
1.1.3.3 La ley “Miguel de la Madrid Hurtado”.	47
1.2 La regulación penal	47
1.2.1 Código Penal de 1871.	47
1.2.2 Código Penal de 1929.	48
1.2.3 Código Penal de 1931.	48
2. El servidor público	49
2.1 Determinación de la calidad de servidor público de acuerdo al artículo 108 constitucional.	49
2.2 Concepto de servidor público.	53
2.2.1 El servicio público.	54
2.2.2 Categorías de los servidores públicos.	55
2.2.2.1 Primera clasificación.	56
2.2.2.2 Segunda clasificación.	58

2.2.3 Naturaleza jurídica de la relación laboral de los servidores públicos.	62
2.2.4 Nombramiento	62
2.3 Las Responsabilidades de los servidores públicos (civil, penal, política y administrativa)	63
3. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos.	66
3.1 Marco legal de la responsabilidad penal de los servidores públicos.	68
3.2 El servidor público ante el Código Penal.	69
3.3 Ámbito de competencia.	70
3.3.1 Los Tribunales Comunes de la materia en el Distrito Federal ..	70
3.3.2 Los Tribunales Federales.	71
3.4 Penas y medidas de seguridad.	75
3.4.1 Sanción pecuniaria.	76
3.4.2 Amonestación.	79
3.4.3 Apercibimiento.	79
3.4.4 Suspensión, destitución e inhabilitación de funciones o de empleos.	80
3.4.5 Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.	80
3.5 Individualización de las sanciones.	80
3.6 Reincidencia.	81
3.7 Libertad Preparatoria.	82
3.8 Prescripción de la acción penal.	82
4. Conductas delictivas del servidor público.	82
4.1 Procedimiento para la declaración de procedencia.	84
4.1.1 Concepto	84
4.1.2 Fuero constitucional o inmunidad procesal.	85
4.1.3 Declaración de Procedencia.	85
4.1.4 Sujetos del Procedimiento de Declaración de Procedencia.	87
4.1.5 Legislación Procesal Supletoria.	91
4.1.6 Procedimiento	91
5. Marco legal del delito de intimidación en la legislación mexicana.	95
5.1 Código Penal Federal.	95
5.2 Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.	96
5.3 Códigos Penales de los Estados.	97
5.3.1 Código Penal para el Estado de Baja California	97
5.3.2 Código Penal para el Estado de Baja California Sur.	98
5.3.3 Código Penal para el Estado de Campeche.	99
5.3.4 Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza	100
5.3.5 Código Penal del Estado de Guerrero.	102
5.3.6 Código Penal para el Estado de Morelos.	102
5.3.7 Código Penal para el Estado de Nayarit.	103
5.3.8 Código Penal para el Estado de Nuevo León.	104
5.3.9 Código Penal para el Estado de Querétaro.	105

5.3.10 Código Penal del Estado de Quintana Roo.	106
5.3.11 Código Penal para el Estado de Sinaloa.	106
5.3.12 Código Penal para el Estado de Sonora.	107
5.3.13 Código Penal del Estado de Tabasco.	107
5.3.14 Código Penal para el Estado de Tamaulipas.	108
5.3.15 Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz. .	109

CAPÍTULO CUARTO

TRASCENDENCIA DE LA INTIMIDACIÓN EN LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES

1. Análisis de la intimidación como una conducta ilícita que atenta contra el normal desarrollo de quienes están dentro o requieren los servicios de la administración pública.	111
2. Utilidad de denunciar y sancionar la intimidación para la prevención, denuncia y castigo de otros delitos.	117
3. Fenómenos sociales relacionados con la intimidación.	119
4. Postura de los órganos de control de las dependencias gubernamentales frente a conductas ilícitas que deben ser denunciadas penalmente.	125
4.1 Órganos y Sistemas de control.	127
4.2 Las Contralorías Internas.	129
4.3 Las Unidades de Quejas y Denuncias	130
4.4 Momento de identificación de conductas ilícitas en el procedimiento disciplinario administrativo.	131
5. Por una asesoría jurídica que garantice la protección del denunciante a efecto de dejar a salvo sus derechos, así como su integridad física.	136
5.1 Antecedentes sobre la protección a víctimas del delito.	136
5.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	139
5.3 Garantías constitucionales de la víctima.	142
5.3.1 La Coadyuvancia con el Ministerio Público.	144
5.3.2 Atención Médica y Psicológica de Urgencia.	145
5.3.3 Reparación del Daño.	147
5.3.4 Medidas y Providencias de Seguridad y Auxilio.	149
5.4 Los derechos de las víctimas o de los ofendidos por el delito en el Código Federal de Procedimientos Penales.	150
5.5 Normatividad de la Procuraduría General de la República en apoyo a Víctimas del Delito.	152
5.6 Protección a las Víctimas del Delito en las Entidades Federativas. ..	154
5.7 Instancias de Audiencia y Apoyo a las Víctimas u Ofendidos.	156

CONCLUSIONES	158
PROPUESTA	161
BIBLIOGRAFÍA	163
LEGISLACIÓN	166
DICCIONARIOS	168
OTRAS FUENTES	169

INTRODUCCIÓN

Los antecedentes que guardan en su memoria muchos usuarios de la índole que sea, sobre el personal que labora y los servicios que se otorgan en los órganos de la administración pública, ya sea por haber tenido contacto con ellos o por comentarios de terceras personas e incluso por lo que se dice en los medios de difusión, son en su mayoría negativos. Las razones para tan mala reputación, se deben principalmente a la desafortunada fama de corruptos, rateros, abusivos, flojos, incumplidos etc.; sin embargo, a partir de la detección de éstas condiciones, contrarias a las actividades específicas de la administración pública, surge la necesidad del gobierno federal, de hacer efectiva la aplicación exacta de las normas de conducta previstas por la ley, incluyendo aquellas que sancionen, cuando así deba ser, al tipo de responsabilidad en que pudiera incurrir un servidor público.

Con los citados ajustes, se han logrado erradicar conductas u actividades irregulares en el sistema, pero falta mucho por hacer para que sean consideradas eficaces dichas medidas, porque aún quedan servidores públicos que no están comprometidos con el buen desempeño de las atribuciones que les fueron encomendadas y desvían su atención en la realización de conductas en contra de trabajadores, usuarios y de la misma administración pública, de donde habrán de surgir los tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos: civil, política, penal y administrativa, siendo de nuestro especial interés la penal, por ser aquella que, a partir de su identificación en el procedimiento disciplinario administrativo, da inicio a la intervención de la autoridad judicial.

En consecuencia, el tema abordado se denomina Trascendencia de la Intimidación en los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos Federales y, para su estudio, se contará con el apoyo de diferentes autores que tienen en su haber trabajos sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos y/o Delitos en Particular, de diversas opiniones y artículos obtenidos de páginas electrónicas, así como de mi aportación por la experiencia personal como servidora pública de una dependencia de gobierno con cierta cercanía al órgano de control interno de la Unidad de Quejas y Denuncias de una de sus unidades administrativas, sin olvidar la consulta del acervo normativo que regula la conducta del servidor público como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código Penal Federal, Código Penal para el Distrito Federal y Códigos Penales de cada uno de los

Estados de la República Mexicana, además de normas de apoyo a víctimas del delito.

La razón para realizar este trabajo descriptivo fue la trascendencia que el delito de intimidación tiene de entre los delitos cometidos por los servidores públicos, es decir, de la denuncia de este tipo penal depende la identificación de otros tipos, que por ciertas circunstancias se encuentran ocultos bajo la sombra del miedo de una o varias personas que podrían exteriorizarlos; pero, es increíble que en muchos casos ni siquiera sabe la víctima que está siendo sujeto del delito.

Por otro lado, es preocupante el impacto que el delito, objeto del tema, tiene en ciertos fenómenos sociales como la impunidad, la corrupción y la reincidencia; pero la mayor motivación para desarrollarlo, es mi total desacuerdo en el trato que las autoridades le dan a la víctima del delito de intimidación, que es del todo indigno y poco responsable, ya que, en su mayoría, olvidan que ésta ha sido objeto de violencia física o moral y que en el peor de los casos tiene algún tipo de daño psicológico y, a pesar de ello, decide denunciar los hechos; por ello, es justo decir, que no es debidamente valorada su denuncia, sus garantías no se hacen valer e incluso pasa a segundo término al momento de las indagatorias.

Es así, que la finalidad de esta tesis, es justificar que existe actualmente un estancamiento en la actitud de denuncia del Delito de Intimidación motivado por las causas que vimos en el párrafo que antecede; pero que se requiere fomentar en todos los órganos de gobierno, a través de la exacta aplicación de la ley en favor de la víctima del delito, para salvaguardar su integridad física y moral, amén de ser debidamente representada en la defensa de sus intereses y le sea reparado el daño en toda su magnitud.

En el primer capítulo, se hará una referencia histórica de la figura de la intimidación como conducta ilícita cometida por servidores públicos, dónde el derecho romano nos hará su aportación al referir brevemente, que si bien no existía por sí sola, si era susceptible de ser sancionada cuando se presentara incluso con otros delitos. En México en la Época de la Colonia la Ley XV de 1625, contemplaba el castigo a los Ministros si cometían vejaciones o agravios a las partes.

En el ámbito internacional se concebirá a la intimidación como una forma de violencia y, por lo tanto, considerada como un problema de salud pública. Posteriormente, en el segundo capítulo, se citarán los elementos del delito desde el punto de vista jurídico dogmático, a efecto de conocer las características generales de la clasificación del tipo penal, reforzando la intencionalidad del primer elemento del

delito, “la acción”, con la opinión de las posturas causalista y finalista. En el tercer capítulo, se analizará el marco legal del delito de intimidación en el derecho positivo mexicano, siendo éste, un tema amplio por la necesidad de ubicar la figura de los servidores públicos desde su fundamento constitucional hasta las normas para regular su conducta, y que ya las referíamos en párrafos atrás, para detenernos en los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir y efectuar el análisis de la Responsabilidad Penal, con el fin de profundizar en los tipos de sanciones y delitos que debe enfrentar todo servidor público en función de su tipo de responsabilidad y, las formalidades exigidas por la ley para proceder en su contra, concluyendo este capítulo con la cita del marco legal del delito de intimidación en la legislación mexicana, que incluye el Código Penal para el Distrito Federal, Código Penal Federal y Códigos Penales para los Estados de la República Mexicana, con el objetivo de determinar el impulso que ha tenido en el ámbito nacional la legislación, en la regulación de este delito.

Por último, en el capítulo cuarto se analizará el tema que da título al trabajo y se conocerá la intimidación cometida por los servidores públicos, como una conducta ilícita que atenta contra el normal desarrollo de quienes la sufren y, se propondrá el delito de daño por acoso moral cometido por un servidor público; después, nos referiremos a la utilidad de denunciar y sancionar la intimidación para la prevención y castigo de otros delitos, los fenómenos sociales relacionados con el tipo penal, la postura de los órganos de control de las dependencias gubernamentales frente a conductas ilícitas que deben ser denunciadas penalmente y el momento en que éstos órganos determinan la existencia de una responsabilidad de carácter penal, haciendo hincapié en las nuevas políticas de control de la conducta de todo servidor público, para finalizar con la importancia de que exista una eficiente asesoría jurídica que garantice la protección del denunciante, que ponga salvo sus derechos, así como su integridad física y moral.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL DELITO DE INTIMIDACIÓN

Es conveniente aclarar que los antecedentes que se presentan del delito de intimidación en el derecho romano, como conducta propia de los servidores públicos, son mínimos, pero se deduce que al igual que otras que se consideraban delictivas, se encontraba incorporado a otros delitos.

1. Derecho Romano

En el derecho romano, no estaba tipificado el delito de intimidación cometido por servidores públicos, sin embargo, si encontramos un antecedente del mismo en los vicios del consentimiento del contrato por error:

“(…) c) Intimidación. El consentimiento puede verse privado de su libertad por dos clases de violencia: la física (*vis absoluta o corpori illata*) o la moral (*vir compulsiva o animo illata*) .

Para que la intimidación pueda alegarse, a pesar de que no suprime el consentimiento ya que éste se dio, aunque bajo coacción (D. 4, 2, 21,5), debe llenar ciertos requisitos; a saber:

- i)* La amenaza debe ser grave, es decir, poner en peligro la integridad, la libertad, la vida del intimidado o la de sus hijos (D. 4, 2, 8, 3).
- ii)* La intimidación debe ser real, seria y efectiva, no solamente presumible (D. 4, 2, 9).
- iii)* La amenaza debe ser de tal naturaleza que amedrente a un hombre normal (D, 4, 2, 6,).

- iv) La intimidación debe ser ilegítima. (D. 4, 2. 3. 1).
- v) Los efectos de la amenaza deben ser mayores que el perjuicio que acarree la conclusión del contrato (D. 4, 2, 5).
- vi) La amenaza debe ser actual, aunque los daños sean futuros (D. 4, 2, 9 pr.)

Si se reunían los requisitos señalados anteriormente, el pretor Octavio, año 80 a. C., concedió una *actio quod metus causa*, de carácter penal, la cual persigue una pena del cuádruplo. El efecto de esta acción *in factum* prescribe en un año, no es acumulable, ni infamante; pero se puede dirigir contra los terceros que hayan obtenido alguna ventaja de la intimidación, aunque no hubiesen intervenido en la coacción, esta acción es, por tanto, una acción *in rem scripta*.

(...)Hay, sin embargo, desacuerdo entre los tratadistas sobre su orden cronológico. Justiniano borra ese dualismo, y subsiste sólo la *actio quod metus causa*, privándola de su carácter penal. " ¹

Evidentemente, en este antiguo antecedente, ya había una intención de la jurisprudencia romana, de tratar de aplicar sanción a este delito, mismo que nuestro derecho civil en la materia acoge como vicio del consentimiento una parte del delito de intimidación, que es el error, en lo relativo a la violencia.

Pero, retomando el derecho romano, es necesario hacer énfasis en que se presume que el delito era sancionado por ser de los que nacían como de un delito, tal y como señala el maestro José Ignacio Morales en su obra, al referirse a las "Obligaciones que nacen como de un delito (cuasidelito). Cuando los hechos dañosos o ilícitos no

¹ BIALOSTOSKY, SARA, Panorama del Derecho Romano, 2ª edición, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, p. 153-155

habían sido previstos por una ley y conllevaban una acción que les pudiera ser propia, surgían obligaciones producidas *como por un delito*; pues efectivamente había actos que sin ser delitos debían reprenderse, lo cual daba lugar a una acción para significar que el acto que la originaba, aunque no estuviera especificado en alguna ley, producía efectos muy parecidos a los de un delito. De otra manera, eran hechos ilícitos sancionados por la legislación posterior(...)"²

Que importante resulta la aportación del derecho romano, porque independientemente de que no tenía tipificado el delito, tenían la libertad de sancionar a éste y otros delitos emanados de conductas que causaban daño, éste, el daño, resulta por demás trascendente porque Roma ya reconocía el origen del mismo a través de la violencia física y la violencia moral, que aunque nuestro código civil las prevé, dejó abierta la posibilidad de penalizarlo en forma más genérica, esto es, intimidar o causar temor a través de cualquier tipo de violencia, con el fin de tratar de obtener de la víctima una conducta determinada que favorezca los intereses de otro o de otros, aspecto muy importante, en virtud de que el derecho romano también sancionaba a todos los que hubieran obtenido beneficios de la comisión del delito.

2. Época de La Colonia Española.

Como antecedente del Delito de Intimidación de los Servidores Públicos en la Historia Universal, Época de la Colonia, se encuentra un antecedente en la Ley XV en la cual D. Felipe IV, en agosto de 1627, dice:

² IGNACIO MORALES, JOSÉ, Derecho Romano. 2a edición, Editorial Trillas, México, 1987, p. 248

“Que el Consejo de Indias castigue a los que en sus oficios hicieren cosas indebidas.

*Encargamos á los del nuestro Consejo de Indias , que si los Ministros de justicia y otros cualesquiera sujetos á su jurisdicción, así en estos Reynos como en los Estados de las Indias, hicieran vejaciones ó agravios a las partes, ó cosas indebidas, los castiguen severamente, porque no se les imputen las culpas, que los susodichos cometieren, y los delitos sean castigados.”*³

3. Época de La Colonia en México.

En el territorio que hoy es México, y en todos los lugares conquistados por España, fueron aplicadas leyes de la misma España, como Las Siete Partidas, La Novísima Recopilación y otras; por lo que se deduce que la Ordenanza tuvo aplicación en México, según la referencia *“assí en estos Reynos como en los Estados de las Indias”*, que se hablaba de los pueblos conquistados en América.

4. México contemporáneo.

El delito de intimidación con responsabilidad para un servidor público tiene lugar en el código penal federal, hasta su incorporación en las reformas a dicho documento en el año 1983 y se transcribió en el capítulo VII del texto legal, de la siguiente forma:

“Artículo 219.- Comete del delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a*

³ Véase, RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, JUAN N., según cita de López Betancourt, Eduardo Delitos en Particular, Tomo II, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 424 y 425.

cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.*
- III. Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”*

5. Derecho y Organismos Internacionales

Hablar de intimidación es hablar de un tipo que lleva implícita violencia, ya sea física o moral, y es, en ese marco de referencia, que en el ámbito internacional se encuentra incorporada dicha conducta; de tal manera que, nos referiremos a la violencia en términos generales, en el entendido de que va implícita la intimidación como una de sus manifestaciones dentro de la Administración Pública.

Actualmente, los organismos internacionales de salud pública, reconocen a la violencia como un obstáculo para el desarrollo de las naciones y una amenaza para la salud pública. La conceptualización,

medición y análisis de las conductas violentas en diferentes contextos y la comprensión de sus causas y factores asociados, fueron establecidas como tareas urgentes encaminadas a orientar las acciones de salud pública en lo referente a la prevención de la violencia y la atención a las víctimas y agresores.

Una investigación de carácter exploratorio verificó que la conducta violenta es perpetrada, *en democracia y en las instituciones estatales, por quienes tienen la responsabilidad de proteger a todos los ciudadanos; en esta violencia se transforma el protector en violento y produce efectos mucho más devastadores por cuanto se convierte en modelo autorizado, por la naturaleza del cargo, además de resultar condición necesaria para el nacimiento y realimentación permanente de la corrupción.*

Existe una íntima relación entre violencia político burocrática, sufrimiento personal (impacto en la salud física y psíquica de los agentes públicos) resultado de la gestión pública y resquebrajamiento del sistema democrático y el Estado de derecho.

Es por ello que diversos organismos internacionales de salud pública, entre ellos, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, reconocen a la violencia –en sus diferentes manifestaciones- como un obstáculo para el desarrollo de las naciones y una amenaza para la salud pública. La violencia ha dejado de enfocarse indirectamente y de esconderse tras apelativos o como “cuestiones de salud pública controvertida” y “hecho inevitable de la vida” para reconocerse como una epidemia soslayada que pronto superará a las enfermedades infecciosas como causa principal de morbilidad y mortalidad prematura en todo el mundo.

La Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial han estimado que los actos de violencia contribuyen al 15% de la carga mundial de enfermedad, pero no existen indicadores adecuados para medir su impacto total.

Todos los organismos internacionales de salud subrayan la necesidad de profundizar en el conocimiento y la comprensión de la compleja trama de factores políticos, socioeconómicos, psicosociales y culturales que se asocian con la violencia y resaltan la importancia de fundamentar un enfoque integrado de prevención. Para ello consideran prioritario la promoción y realización de investigaciones y el mejoramiento de los sistemas de información y registro.

La violencia en los ámbitos laborales no es un fenómeno nuevo, sin embargo, éste ha comenzado a hacerse visible en Europa y en Estados Unidos, desde hace aproximadamente una década como fenómeno de patología laboral.

“ ***Las conductas violentas en la Administración Pública***, evocan imágenes que tienen que ver con el empleo de la fuerza material: golpes, hechos de sangre etc. Pero, la violencia en términos generales es una forma de ejercicio del poder mediante el empleo, no sólo de la fuerza física, sino también psicológica [como la intimidación], emocional, económica y política. En sus múltiples manifestaciones implica la existencia de un arriba y un abajo, reales o simbólicos que adoptan habitualmente la forma de roles complementarios: padre-hijo, hombre-mujer, maestro-alumno, patrón-empleado, joven-viejo.

El empleo de la fuerza se constituye en un método posible para resolver conflictos como un intento de doblegar la voluntad del otro,

(aplica al caso de la intimidación) de anularlo precisamente en su calidad de “otro”. La violencia implica una búsqueda de eliminar los obstáculos (las normativas) que se oponen al propio ejercicio del poder, mediante el control de la relación obtenido a través del uso de la fuerza (abuso del poder)”

Ahora bien, cuando el empleo de la fuerza y la voluntad de doblegar al otro, es perpetrado, en democracia, precisamente, por quienes tienen la responsabilidad social y legal de cuidar a los ciudadanos, de mantener el orden en el mundo, de preservar la estabilidad de sus vidas (el Estado a través de sus agentes), la violencia tiene un efecto (doblemente) devastador y de largo alcance. Ello en virtud de que “la transformación del carácter protector en carácter violento ocurre en un contexto y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación.

Resulta urgente abordar la tarea de identificación y esclarecimiento de algunas de las principales modalidades de violencia que padecen los trabajadores de la Administración Pública, tarea que precede necesariamente a las mediciones de incidencia, frecuencia y gravedad recomendadas por la OIT. Pero es aún más urgente el análisis de las conductas violentas en el ámbito de la Administración Pública y supone una responsabilidad insoslayable para los profesionales de las ciencias sociales. Ello, en virtud de que la transformación de la fuente de protección en fuente de terror, en un contexto engañoso, hace que los efectos de las conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública, sean más devastadores y provoquen consecuencias más graves que otras violencias en otros ámbitos laborales.

Es obvio que para perpetuarse la corrupción en el Estado, requiere en primer término de conductas violentas en la gestión de personal de la Administración Pública, en segundo, impunidad absoluta de los agresores y victimarios y por último, víctimas afectadas del síndrome de indefensión aprendida. Así se mantiene un estado de derecho en agonía.

La detección y la denuncia, adquieren carácter de emergencia social. Su tratamiento y corrección también. A manera de ejemplo (...) “basta con que una empresa cuente con uno o varios individuos perversos para que todo el sistema se vuelva perverso. Si esta perversión no se denuncia, se extiende subterráneamente mediante la intimidación, el miedo y la manipulación. Para atar psicológicamente a un individuo, basta con inducirlo a la mentira o a ciertos compromisos para convertirlo en cómplice del proceso perverso. Sin ir más lejos, ésta es la base del funcionamiento de la mafia o de los regímenes totalitarios.”⁴

Las administraciones públicas de los diferentes países, se han preocupado de la violencia en general y es así como tiene especial mención el “bullyng”, que en inglés significa matón o bravucón, en este caso se trataría de conductas que tienen que ver con la intimidación, tiranización, el aislamiento, la amenaza, los insultos sobre una víctima o víctimas señaladas que ocupan ese papel.

Es oportuno hacer una reflexión en el ámbito internacional, porque existen grandes avances en cuanto a su investigación y penalización, muchas de ellas realizadas por organizaciones particulares dedicadas a su análisis, que han profundizado en la intimidación que

⁴ La violencia en la gestión de personal de la Administración Pública como condición necesaria para la corrupción, DIANA SCIALPI, en Revista Probidad, mayo/junio 2001, Buenos Aires, Argentina.

puede surgir desde el centro de trabajo, hasta la que se ejecuta en contra de alumnos de escuelas públicas en especial, como refiere el artículo de la organización ERIK-EECE de los Estados Unidos, que además reconoce que los países Gran Bretaña y Japón son los que más investigaciones tienen en lo que toca a la intimidación en el ámbito escolar, “los problemas asociados con este fenómeno se han notado en todo lugar donde existe la educación formal” ⁵

⁵ La intimidación en el ámbito escolar, ERIC/EECE is funded by the U. S. Department of Education and is located at the University of Illinois at Urbana-Champaign, Children’s Research Center, 51 Gerty Drive; Champaign, IL 61820-7469, ERIC/EECE Web Address: <http://ericee.orgce>

CAPITULO SEGUNDO

ESTUDIO JURÍDICO-DOGMÁTICO DE LOS ELEMENTOS DEL DELITO

El análisis del delito a partir de la ley penal en forma sistemática la debemos al jurista alemán Franz Von Liszt, expuesto en su obra Tratado de Derecho Penal. Liszt recoge las ideas de las Escuelas Clásica y Positivista y aplicando el método naturalístico, en boga a fines del siglo XIX, se avoca al estudio del Código Penal Alemán de 1871, para desprender de dicho código la estructura del delito, naciendo así la dogmática jurídico penal, es decir el conocimiento del delito a través del dogma. Su teoría va a recibir el nombre de Causalista, es decir aceptan como punto de inicio de arranque la teoría del delito, la explicación naturalística del acto o la acción.

Intimidar consiste en utilizar el poder o la fuerza para acobardar o perseguir a otros con el fin de que realicen una conducta u omitan otras, favorables a los intereses del intimidador o de sus cómplices. Las víctimas se sienten por lo regular indefensas e incapaces de pedir ayuda para ser defendidos y dado que es un delito con diferentes matices, en este capítulo haremos alusión a su estudio dogmático.

1. Definición del delito de Intimidación

Existen varias definiciones del delito, sin embargo haremos una reseña de aquellas que a nuestro entender son las que más se acercan y analizan la problemática que encierra el delito, con mayor claridad.

La palabra **intimidación** en su concepto raíz gramatical es miedo, tal y como lo señala la doctora Islas de Gonzáles Mariscal, “en la

figura delictiva de la intimidación, el sujeto activo limita la libertad de las personas para evitar que se investigue la comisión de conductas delictivas o de conductas que ameriten sanción en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”⁶

Con este tipo de delito, -dice González de la Vega- se sanciona al servidor público que mediante la violencia física o moral inhiba a cualquier persona a presentar denuncia, querrela o aportar información que tenga relación con un acto o hecho ilícito.”⁷

Las definiciones citadas reúnen la totalidad de los elementos necesarios para estar frente al concepto del delito de intimidación, no obstante la propuesta del maestro Eduardo López Betancourt, creemos es bastante clara y precisa:

“(...)comete el delito de intimidación el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia en cualquiera de sus formas presione a otro sujeto, antes, durante y después de la obligada presentación de la denuncia, querrela o información de cualquier tipo, respecto a la comisión de una conducta delictiva o falta de cualquier naturaleza, en donde estén involucrados el propio servidor público u otros sujetos.”⁸

Dicho lo anterior, a continuación vamos a referirnos a la clasificación del delito de intimidación, tomando de referencia la realizada por el maestro Eduardo López Betancourt en su obra *“Delitos en Particular”*, México, 2002.

⁶ Véase, ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, OLGA, según cita de Eduardo López Betancourt, *“Delitos en Particular, Tomo II, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 421 y 422.*

⁷ Véase, GONZÁLEZ DE LA VEGA, FRANCISCO según cita de Eduardo López Betancourt, *“Delitos en Particular”, Tomo II, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 422.*

⁸ LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO, *Delitos en Particular, Tomo II, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 422.*

2. Clasificación del delito

2.1 En Función de su Gravedad

La intimidación se considera como delito, en virtud, a que en la clasificación bipartita, aplicable en nuestro país, se establecen como delitos aquellas conductas ilícitas sancionadas por la autoridad judicial.

2.2 En Orden a la Conducta del Agente

Es de acción, porque en la intimidación se requiere de movimientos corporales o materiales. El funcionario público, actúa utilizando la violencia física o moral, inhibiendo o intimidando a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal, o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [Así como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]

2.3 Por el resultado

Es un ilícito cuyo resultado es material, porque se está materializando la acción del funcionario público, al inhibir o intimidar mediante la violencia física o moral a cualquier persona.

2.4 Por el Daño que Causan

Es de lesión la intimidación, debido a que causa un daño al bien jurídicamente tutelado por la norma. El funcionario público, al realizar la intimidación, causa un menoscabo en la buena administración de justicia.

Aunque también podríamos considerar un daño a la libertad de la persona, como se planteara más adelante.

2.5 Por su Duración

Es un hecho criminoso de realización instantánea, porque se consume en el mismo momento de su ejecución. Se perfecciona cuando el funcionario público intimide o inhiba a cualquier persona con el fin de que ésta o un tercero no denuncien, formulen querrela o aporten información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [Así como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]

2.6 Por el Elemento Interno

La intimidación es dolosa, porque el funcionario público tiene la plena voluntad de ejecutarla, desde la producción del resultado. Así actúa con dolo cuando el servidor público, al intimidar o inhibir a cualquier persona, lo hace con su propia voluntad, consciente que de este hecho, la persona probablemente no denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal, por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [Así como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]

2.7 En función a su estructura

Es un delito de estructura simple, porque únicamente tutela un bien jurídico protegido.

2.8 En relación al número de actos

Es insubsistente, porque el ilícito se consumará en un solo acto; no requiere de varios.

La intimidación se configura en el acto de inhibición o intimidación, ejercida por el funcionario público sobre una persona, con el fin de evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte in-

formación relativa a la presunta comisión de una consulta sancionada por la legislación penal, o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [Así como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]

2.9 En relación al número de sujetos

Es inisubjetiva la intimidación. El texto del Artículo 219 señala “El servidor público que(...)”, con lo cual se desprende como requisito indispensable la participación de un servidor público, siendo irrelevante para la clasificación la participación de otros funcionarios.

2.10 Por su Forma de Persecución

Es de oficio la intimidación, porque la autoridad la perseguirá aún en contra del ofendido; no opera el perdón del agraviado.

2.11 Por su materia

Federal.- Cuando se trate de funcionarios de este mismo fuero.

Común.- Será común cuando se trate de funcionarios locales o estatales, y del Distrito Federal, los cuales quedarán sometidos a la ley jurisdiccional correspondiente a cada uno de los Estados, o en su caso a la del Distrito Federal.

2.12 Clasificación Legal

La intimidación se encuentra clasificada en el Libro Segundo, Título décimo “Delitos cometidos por funcionarios públicos”, capítulo VII, Artículo 219, del Código Penal Federal.

3. Imputabilidad e Inimputabilidad

3.1 Imputabilidad.- Es el presupuesto del delito; se define como la capacidad de querer y entender en el campo del Derecho Penal. Se presentará en nuestro delito por las siguientes causas:

Menores de edad

Para diversos autores, el menor de edad es inimputable. Nosotros consideramos que los menores de edad, a excepción de aquellos que por su mínima edad, obviamente no tienen la capacidad mental para poder querer y comprender un acto ilícito, sí son imputables; la única diferencia es que se encuentran sometidos a un régimen distinto, es decir, al Consejo Tutelar para Menores.

Pensamos que se hallan en el mismo supuesto de los militares. Asimismo, es un error catalogar a los menores de edad al igual de aquellos que padecen trastorno mental o desarrollo intelectual retardado.

3.2 Acciones libres en su causa

Las acciones libres en su causa se presentan en la intimidación, cuando el funcionario público voluntariamente decide colocarse en un estado de inimputabilidad para poder intimidar o inhibir a una persona, con objeto de evitar que ésta o un tercero, denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [Así como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]

3.3 Inimputabilidad

Es la falta de capacidad para querer y entender en el campo del Derecho Penal. Se presenta en este ilícito por las siguientes causas:

3.3.1 Incapacidad mental

La incapacidad se presenta en aquellos individuos que por su escasa edad, no pueden comprender todavía el alcance de una conducta ilícita.

Igualmente, se da en los individuos con trastorno mental o desarrollo intelectual retardado.

3.3.2 Trastorno Mental Transitorio

El trastorno mental transitorio se presenta cuando el funcionario público se encuentre alterado de sus facultades mentales eventualmente, y, durante éste lapso ejecute el delito, ocasionando su inimputabilidad. Este tipo de inimputabilidad deberá ser comprobada por completo, para considerar como inimputable al agente.

3.3.3 Falta de salud mental

La falta de salud mental se da, cuando el funcionario público padece una enfermedad mental permanente y en esta hipótesis ejecute la intimidación. También deberá ser comprobada esta circunstancia.

El Artículo 15, Fracción VII. Del código Penal Federal nos indica lo siguiente:

“Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.”

Asimismo, el Artículo 69 bis nos comenta:

“Si la capacidad del autor de comprender el carácter ilícito del hecho o de determinarse de acuerdo con esa comprensión, sólo se encuentra disminuida por las causas señaladas en la fracción VII del Artículo 15 de este Código, a juicio del juzgador, según proceda, se le impondrá hasta dos terceras partes de la pena que correspondería al delito cometido, o la medida de seguridad a que se refiere el Artículo 67 o

bien ambas, en caso de ser necesario, tomando en cuenta el grado de afectación del autor”.

3.3.4 Miedo Grave

El miedo grave, también puede ocasionar que un servidor público actúe intimidando a una persona, cuando en su mente existan circunstancias subjetivas de tal grado, que le ocasionen pánico y lo presionen a actuar de esta forma.

4. La conducta y su ausencia

4.1 Conducta

La conducta es el comportamiento humano voluntario, positivo o negativo, encaminado a la realización de un propósito.

4.1.1 Clasificación

Los delitos pueden ser de acción, o de omisión, y dentro de esta última, se subdividirán a su vez, ilícitos o de omisión simple y de comisión por omisión.

La intimidación es un hecho delictivo de acción, porque para su consumación se necesita del actuar del funcionario público, inhibiendo o intimidando a una persona, para que ésta o un tercero, no denuncien, formulen querrela o aporten información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. [Así como por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos]

4.1.2 Sujetos

Sujeto activo.- El sujeto activo es el funcionario público que inhibe o intimida a una persona, con los fines establecidos en el tipo penal.

Sujeto pasivo.-Puede ser cualquier persona, siendo ésta la titular del bien jurídicamente tutelado. Para diversos autores, el sujeto pasivo será el Estado, la colectividad, la administración pública.

4.1.3 Objetos del Delito

Objeto jurídico.- Es el bien jurídicamente tutelado, el cual puede ser la correcta administración pública. No obstante, también podemos considerar como dañada la libertad de la persona.

Objeto material.- Es quien resiente directamente el resultado de la conducta delictiva, en este caso será el sujeto que ha sido intimidado.

Empero, algunos autores conceptúan como objeto material la función pública.

4.1.4 Lugar y Tiempo de la Comisión del Delito

En cuanto al *lugar y tiempo* de la comisión del delito, existen tres teorías:

Teoría de la acción.- Se presentará cuando se sancione el hecho criminoso en el lugar donde se produjo la acción.

Teoría del resultado.- Esta teoría establece que debe sancionarse el ilícito en el lugar donde ocurra el resultado, sin importar dónde nació la acción.

Teoría de la ubicuidad.- Para esta teoría, lo único importante es no dejar sin penalización a las conductas delictivas, indicando como aplicables cualquiera de las dos teorías: de la acción o del resultado.

Por su parte el código Penal Federal nos señala, en los artículos 4º y 5º, los supuestos bajo los cuales podemos castigar un delito de acuerdo a las leyes federales.

4.2 Ausencia de conducta

Hipnotismo

La ausencia de conducta se puede presentar por hipnotismo, cuando el funcionario público sea colocado en un estado de letargo, quedando su voluntad en manos de un tercero. En este supuesto, el funcionario está actuando sin voluntad ni conciencia, por lo que habrá ausencia de conducta.

Es preciso que para considerar la declaración de ausencia de conducta, se compruebe el hecho anterior, científicamente.

5. Tipicidad y Atipicidad

5.1 Tipicidad

5.1.1 Tipo penal

El tipo penal es la descripción hecha por el legislador, de determinadas conductas delictivas; la del delito en examen, se encuentra plasmada en el Artículo 219, fracción I, del Código Penal Federal, de la siguiente forma:

“Artículo 219. - Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncie o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omite una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Elementos del tipo penal

El mismo maestro Eduardo López Betancourt, en quien nos estamos apoyando para clasificar el delito de intimidación, señala en su libro, *Introducción al Derecho Penal*, México 2002, que la norma penal es un mandato del poder público, la cual va acompañada de una amenaza de punibilidad, y se configura de dos partes:

- a) La expresión propiamente, que viene a ser el *tipo penal* y consiste en la descripción legislativa que le da el creador de la ley empleando las palabras que considere adecuadas y;
- b) La punibilidad o sanción que es posterior a la comisión del delito.

Cuando una conducta transgrede o viola la norma del orden jurídico, aparece el delito o delitos.

El profesor Celestino Porte Petit Candaudap, en su obra - *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal, México 1994*, cita como elementos del delito los siguientes:

El presupuesto del delito; en este caso, la sospecha de la existencia del delito de intimidación.

Elemento material, constituido por la conducta intimidante propiamente. Sus modalidades son:

- a) Tiempo. El Código Penal Federal, no exige alguna referencia de tiempo en el delito de intimidación, pero sabemos que al tratarse de un precepto (Art. 219 C.P.F.) que contiene un tipo que debe ser cometido por servidores públicos y éstos pueden dejar de serlo, el tiempo para que se configure el delito, deberá ser aquél en que tenga dicha calidad y hasta antes de que prescriba alguna acción en su contra, de acuerdo al Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- b) Lugar. La ley no señala medios locales de comisión del delito de intimidación para que se perfeccione el tipo.
- c) Medios. Son delitos con medios legalmente “determinados”, que exige el tipo para que se dé la tipicidad. En el delito de intimidación es necesario que el servidor público utilice la violencia física o moral para inhibir o intimidar a aquella persona que pretenda denunciarlo o aportar información.

Sujetos.

Sujeto activo, es el que interviene en la realización del delito como autor, coautor o cómplice.

Se clasifica en cuanto a la calidad en:

- a) Cualquiera, que equivale a que es un delito general, común o indiferente.

- b) En determinado, que es el caso del delito de intimidación. El sujeto es determinado porque debe ser “Servidor Público” el que cometa el delito.

Clasificación del sujeto activo en cuanto al número:

- a) Individuales; en este caso el tipo puede realizarse por uno o más sujetos. Es el caso del delito de intimidación que señala: “Art. 219 del C. P. F. El servidor público que por sí, o por interpósita persona(...)”
- b) Colectivos; cuando el tipo requiere de dos o más personas para su perfeccionamiento.

Sujeto pasivo, Es el titular del bien jurídico protegido por la ley. En el caso del delito de intimidación será la persona que sea objeto de violencia física o moral por parte de un servidor público, para impedir que denuncie, formule querrela o aporte información.

Es conveniente mencionar que existe un sujeto pasivo perjudicado con la conducta delictiva y lo será el Estado, cuando los actos cometidos por el sujeto activo y presuntamente delictivos, le hayan causado un daño.

Objeto. El objeto jurídico es el valor o bien tutelado por la ley penal, que en este caso es la Administración Pública Federal, por tratarse del delito de intimidación previsto en el Artículo 219 del Código Penal Federal. El objeto material puede ser, los bienes de que haya dispuesto el servidor público para cometer su conducta ilícita, que a su vez lo indujo a la comisión del delito de intimidación para no ser denunciado.

5.1.2 Tipicidad.-Es la adecuación de la conducta al tipo penal.

En la intimidación se presentará cuando el servidor público por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.1.3 Clasificación del Tipo Penal:

“Por su composición.- Es normal, debido a que en su descripción legislativa, únicamente contiene elementos objetivos.

Por su ordenación metodológica.- Es fundamental, en cuanto a que posee independencia y el tipo consiste en un hecho delictivo sobre un bien jurídico protegido por la norma.

Por su autonomía.- Es autónomo, en cuanto a que no requiere de la ejecución de algún otro tipo penal para su tipificación.

Por su formulación.- Es amplio, por describir una sola hipótesis en su tipo, dentro de la cual caben todas las formas de ejecución del ilícito.

Por el daño que causa.- Es de lesión, porque causa un menoscabo en el bien jurídicamente tutelado por la norma, no lo pone en riesgo solamente, como sucede con los de peligro.

5.2 Atipicidad

Ausencia de calidad exigida por ley en cuanto al sujeto activo.- Cuando la intimidación no sea producida por un servidor público, estaremos en una causa de atipicidad del mismo.

Si falta el objeto jurídico.- Cuando no se dañe la buena administración pública o la libertad de las personas, en su caso.

El Poder Judicial de la Federación considera:

INTIMIDACIÓN, INEXISTENCIA DE LA. No pueden estimarse como intimidación los actos coercitivos de las autoridades encaminadas al cumplimiento de la ley, salvo en aquellos en que se traduzcan en vías de hecho sobre la persona misma del intimidado. (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación. 5ª Época. Tomo XLVII. Página 4999).

PRECEDENTES: Recurso de súplica 26/1925. Carpizo Montero Hermilo. 24 de marzo de 1936. 4 votos. Tomo XLVII. Pag. 4999.

Precedente: Tomo XVI, Pág. 522. Tomo XiV, Pág.1139

6. Antijuridicidad y Causas de Justificación

La *antijuridicidad* la entendemos como lo contrario al derecho; ésta presente en todos los delitos.

Causas de justificación.-No se presentan

7. Culpabilidad e Inculpabilidad

7.1 Culpabilidad.- Es el nexo intelectual y emocional que une al sujeto con su acto.

Dolo. En la intimidación se presenta el dolo directo, debido a que en la ejecución de la misma, el agente desea la producción del resultado voluntaria y conscientemente.

La intimidación sólo admite la forma dolosa, y se produce cuando el agente intencionalmente, por sí, o por interpósita persona,

utilizando la violencia física o moral, inhibe o intimida a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7.2 Inculpabilidad

La inculpabilidad es la falta del nexo intelectual y emocional que une al sujeto con su acto. En la intimidación se presenta:

7.2.1 El error

El error, se puede considerar como causa de inculpabilidad cuando se trate de naturaleza invencible, es decir, humanamente imposible de superar.

Respecto al error, el Código Penal Federal establece lo siguiente:

“Artículo 15.- El delito se excluye cuando:

VIII. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible;

Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o

Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta; ”

Con referencia a esto el Artículo 66 señala:

“Artículo 66.- En caso de que el error a que se refiere el inciso a) de la fracción VIII del Artículo 15 sea vencible, se impondrá la punibilidad del delito culposo si el hecho de que se trata admite dicha forma de realización. Si el error vencible es el previsto en el inciso b) de dicha fracción, la pena será de hasta una tercera parte del delito que se trate.”

7.2.2 Eximentes putativas

Se dan cuando el agente cree que está actuando amparado por una causa de justificación, o en su caso que esta actuando lícitamente, al intimidar a otra persona, sucediendo que en la realidad actúa anti-jurídicamente.

7.2.3 Temor fundado

El temor fundado se presenta cuando el agente actúa bajo circunstancias objetivas, de las cuales él piensa, puede sufrir algún daño grave.

8. Condiciones objetivas de Punibilidad y su ausencia

No se presentan

9. Punibilidad y Excusas Absolutorias

Punibilidad

Se encuentra en el Artículo 219 del código Penal Federal, de la siguiente forma:

“Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Excusas Absolutorias.- No se presentan.

10. Aspectos colaterales del delito

10.1 Vida del delito

10.1.1 Fase interna.-En esta fase, el agente concibe la idea de intimidar a alguna persona, delibera y finalmente decide realizar la conducta ilícita.

No será sancionada porque se produce en la psique del individuo.

10.1.2 Fase externa

En esta etapa, el delincuente exterioriza su idea de delinquir, prepara todos los actos necesarios para la ejecución del ilícito y por último la efectúa.

10.1.3 Ejecución

Consumación.- La consumación de la intimidación ocurrirá cuando el servidor público por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que presta o un tercero denuncia, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tentativa.- Se presentan en el ilícito de intimidación, tanto la tentativa acabada como la inacabada.

a) *Tentativa acabada.-* En ésta el sujeto activo realiza todos los actos necesarios para la ejecución del ilícito, pero por una causa ajena a él no logra su consumación. Verbigracia, cuando un policía judicial pretende intimidar a una persona, pero al momento de acercarse a ella, ésta corre, sin lograr su objetivo el agente.

b) *Tentativa inacabada.-* Se producirá cuando el agente omita un acto necesario para la ejecución de la intimidación. Ejemplo, en el mismo supuesto del punto anterior, cuando omita el policía judicial llevar una arma para someter a la víctima y así intimidarla, en el supuesto de que el sujeto pasivo sea una persona demasiado fuerte y el policía judicial no tenga la capacidad de someterlo físicamente.

10.2 Participación

10.2.1 Autor material.- Es el funcionario público que intimida a cualquier persona.

10.2.2 Coautor.- Podrá ser cualquier persona, es quien actúa en la misma proporción que el agente ilícito.

10.2.3 Autor intelectual.- Es quien instiga a otra persona a cometer el delito de intimidación.

10.2.4 Cómplice.- Es quien efectúa actos de cooperación en la realización de la intimidación. Lo será cualquier persona.

10.2.5 Encubridor.- Es quien oculta al agente que ha perpetrado la intimidación. Será cualquier persona.

11. Concurso de delitos

11.1 Ideal

El concurso ideal se presenta cuando con una sola acción se producen diversos ilícitos. Verbigracia, cuando un servidor público al hacer uso de la violencia física para intimidar al sujeto pasivo, también le cause lesiones.

11.2 Material

El concurso material se da cuando se realizan diversas acciones, con la producción de distintos resultados. Por ejemplo, cuando el sujeto activo, después de efectuar la acción de intimidar por medio de la violencia física, también le robe su automóvil.

12. Acumulación.-Se presenta cuando se han realizado varios delitos y los mismos no han sido sancionados, es decir, es el sistema por el cual se va a sancionar al concurso real de delitos.

12.1 *Material*.-Se presenta cuando se suman las penas estipuladas para cada uno de los delitos cometidos, imponiéndose el resultado como sanción al agente.

12.2 *Absorción*.-En este tipo de acumulación, la sanción del delito más grave y con mayor penalidad, absorbe las penas de las demás conductas ilícitas, es decir, sólo se considerará como pena aplicable, la que la ley señale como mayor para uno de los delitos cometido por un sujeto, que haya incurrido en varios.

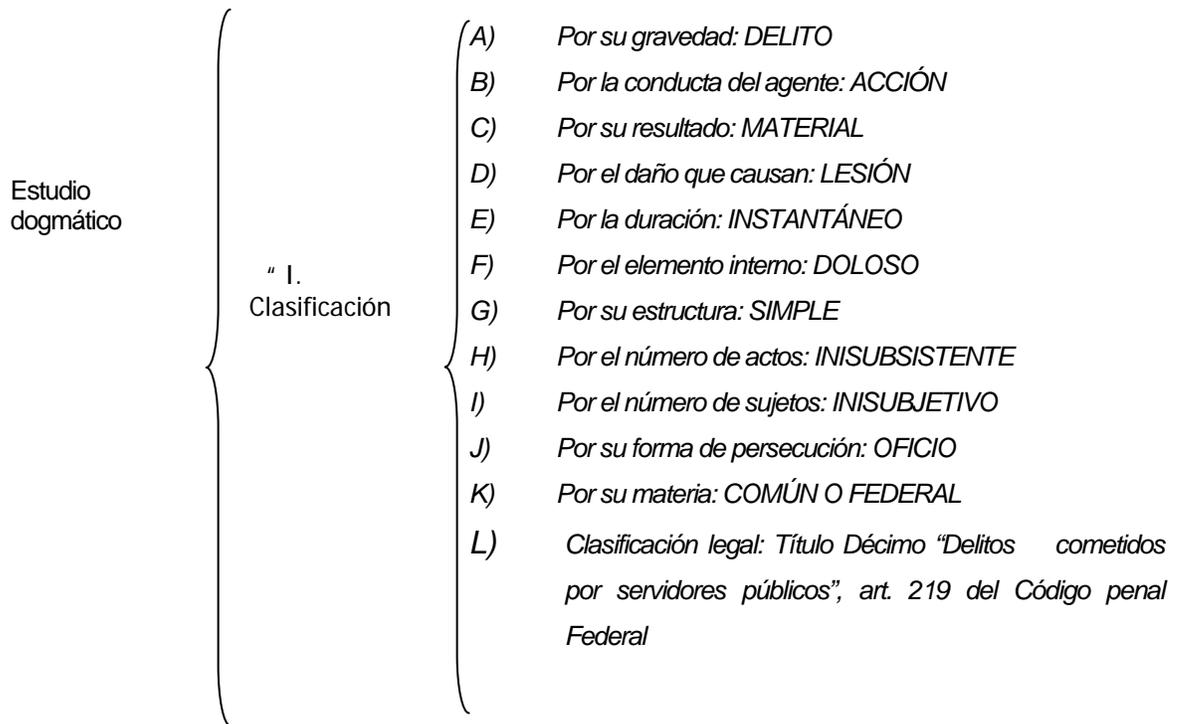
12.3 *Acumulación Jurídica*

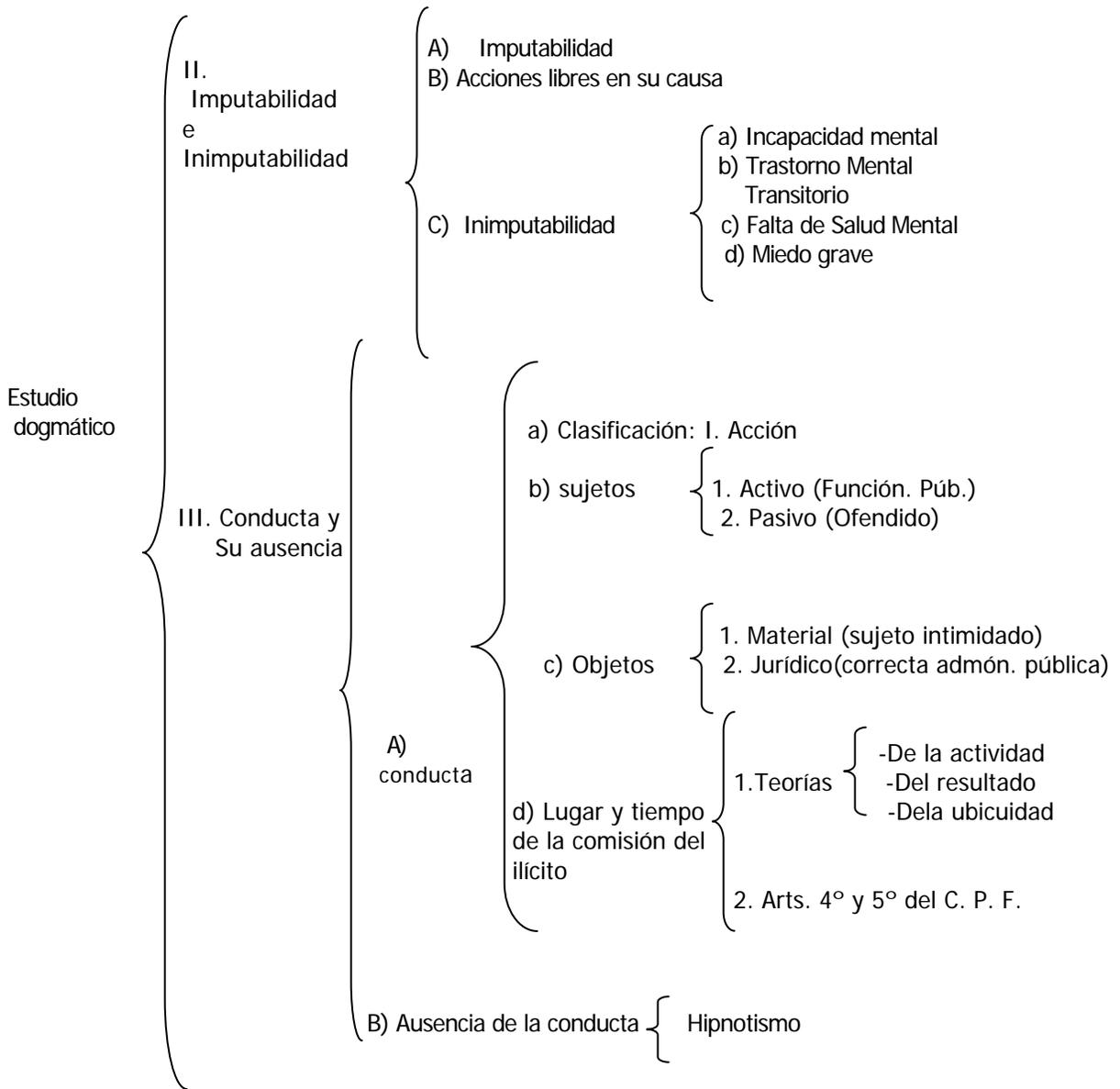
En ésta acumulación jurídica, se sumarán proporcionalmente las penas de cada uno de los hechos delictivos ejecutados por el agente.”²¹

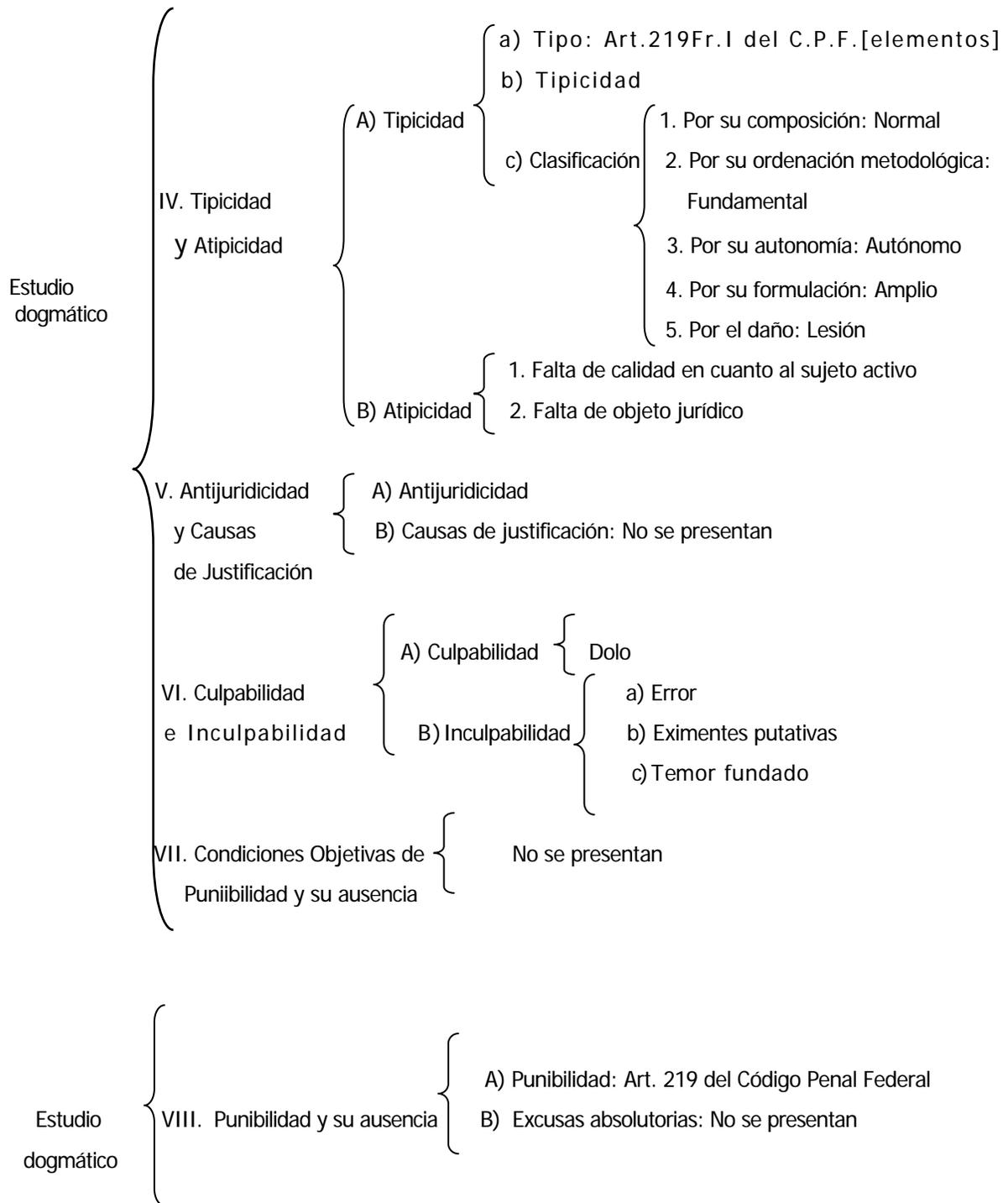
²¹ LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO, Delitos en Particular, Tomo II, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 426 a 437.

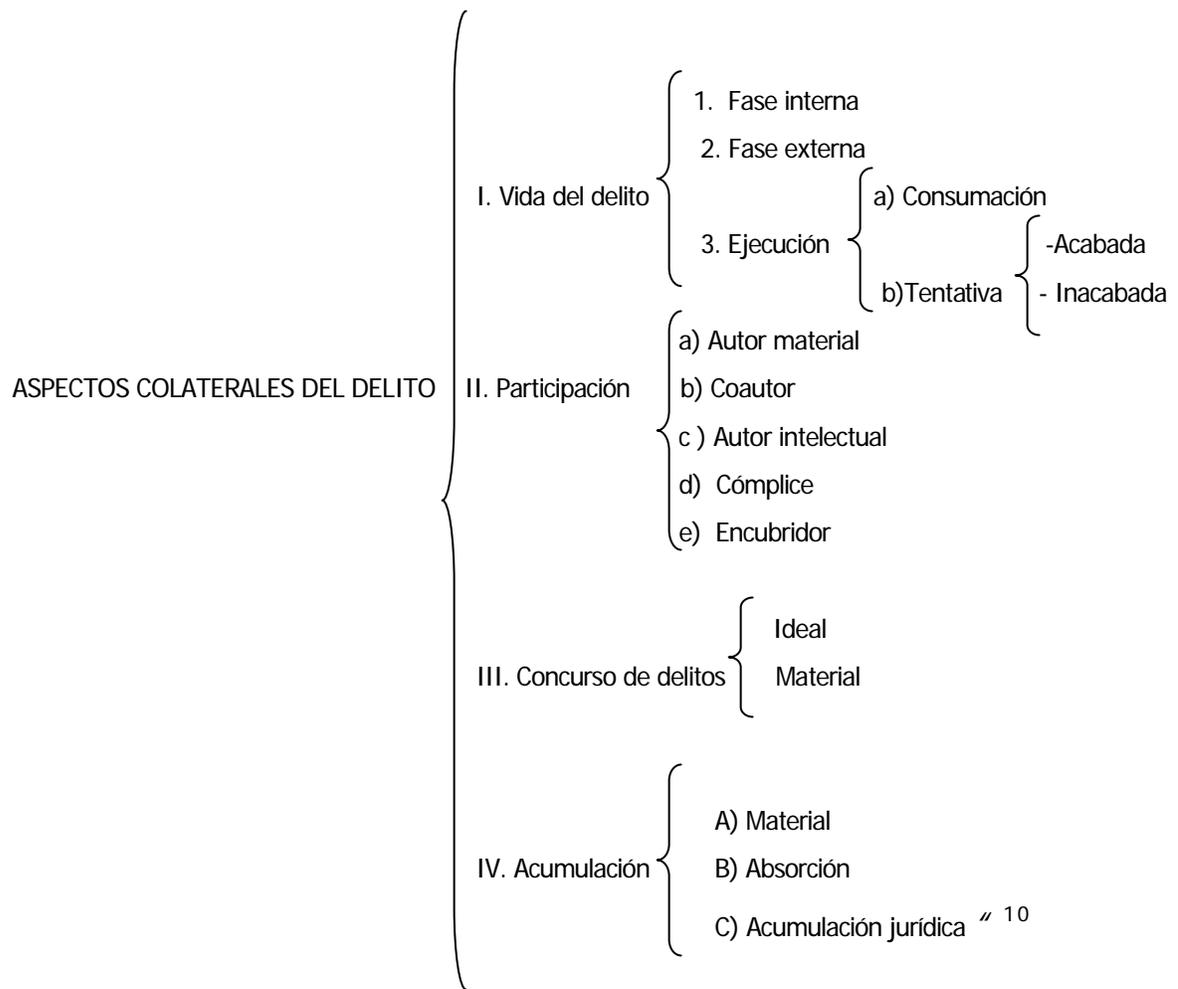
De forma práctica el maestro López Betancourt nos ilustra en el siguiente esquema los elementos y la clasificación del delito de intimidación:

“Delito de Intimidación”









¹⁰ Idem, p. 438 a 441.

13. Análisis de la “acción” como primer elemento del delito: Postura Finalista y Postura Causalista.

“La teoría causalista de la acción dice que *“acción es la manifestación de la voluntad por medio del movimiento corporal (o de la ausencia de ese movimiento corporal) que produce un resultado.* Es pues un proceso causal, donde la acción es la causa del resultado, ya que como proceso causal naturalístico tiene que existir forzosamente un nexo causal entre la acción y su “resultado”.¹¹

“Para la teoría finalista (...), la acción es humana, es el ejercicio de la actividad finalista. La acción es, por lo tanto, un acontecimiento “finalista” y no solamente “causal”. La “finalidad” o actividad finalista de la acción se basa en que el hombre, sobre la base de su conocimiento causal, puede prever en determinada escala las consecuencias posibles de una actividad, proponerse objetivos de distinta índole y dirigir su actividad según un plan tendiente a la obtención de esos objetivos(...)La finalidad es un actuar dirigida conscientemente desde el objetivo, mientras la pura casualidad no está dirigida desde el objetivo, sino que es la resultante de los componentes causales circunstancialmente concurrentes. Por eso, (...)la finalidad es “vidente”, la causalidad es “ciega”.¹² Para la teoría finalista, la acción pasa por dos fases una interna y una externa:

Fase interna:

- a) El objetivo que se pretende alcanzar o proposición de fines.
- b) Los medios que se emplean para su realización.

¹¹ ORELLANA WIARCO, OCTAVIO ALBERTO, Teoría del Delito, Sistemas Causalista y Finalista, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1999 p. 80

¹² Ver HANS WELZEL, La teoría de la acción finalista, según cita de ORELLANA WIARCO, OCTAVIO ALBERTO, Teoría del Delito, Sistemas Causalista y Finalista, 8ª edición, Edit. Porrúa, México 1999, p. 86 y 87

- c) Las posibles consecuencias concomitantes o secundarias que se vinculan con el empleo de los medios, que pueden ser relevantes o irrelevantes para el derecho penal.

Fase externa:

- a) Es la puesta en marcha, la ejecución de los medios para cristalizar el objetivo principal.
- b) El resultado previsto y el o los resultados concomitantes
- c) El nexo causal

El sujeto en la teoría finalista de la acción, al realizar la acción está actuando finalísticamente, el dolo se encuentra forzosamente en su acción, y ésta no puede ser un mero proceso causal como en la teoría causalista:

En consecuencia, el “sujeto que no comprende el carácter injurioso de sus palabras, la ajenidad de las cosas o la deshonestidad de su conducta, no actúa dolosa ni finalmente, en el sentido jurídico penal ya no actúa en absoluto”¹³

En pocas palabras, en la teoría de la acción finalista encontramos que el dolo y la culpa se van a ubicar, ya no a nivel de culpabilidad, sino a nivel de la acción típica. El dolo y la culpa van a dejar de ser especies o formas de culpabilidad, como tradicionalmente lo aceptó la teoría causalista, *ahora el dolo y la culpa constituyen el fin de la acción.*

¹³ Ver CLAUS ROXIN, “Problemas básicos de derecho penal”, contribución a la crítica de la teoría final de la acción, según cita de ORELLANA WIARCO, OCTAVIO ALBERTO, Teoría del Delito, Sistemas Causalista y Finalista, 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1999, p. 92

La ausencia de acción

Para la teoría finalista, ésta surge cuando no se presentan las fases en que se puede dar la acción, es decir, cuando el sujeto no se ha planteado la realización de un fin, no ha seleccionado los medios para lograrlo, o no ha considerado los efectos concomitantes; o bien, al realizar la conducta se producen efectos que no son los planeados, ni sus efectos concomitantes pertenecen a la acción propuesta, sino que el resultado se produce en virtud de un mero proceso causal, en el cual la finalidad nada tuvo que ver, como en el caso fortuito.

Para la teoría causalista hay ausencia de acto o acción y según el penalista Francisco Pavón Vasconcelos, cuando falta cualquiera de sus sub elementos, a saber: ausencia de conducta; inexistencia del resultado y falta de relación causal entre la acción u omisión integrantes de la conducta, y el resultado material considerado, ejemplos; La fuerza física exterior irresistible, el sueño, sonambulismo, hipnotismo, etc.

Únicamente se hizo énfasis en la acción como elemento del delito por la importancia que reviste la intencionalidad implícita en la conducta intimidante cometida por el servidor público federal en contra de otro, en el desempeño de sus funciones. Como es de anotar, ambas teorías reconocen la existencia de una conducta, sin embargo, difieren en el resultado que se pretende obtener. Por supuesto, que si existe una intencionalidad o fin al momento de cometer el servidor público actos y conductas para intimidar a alguien y así ocultar un hecho ilícito.

La Ausencia de Conducta, es reconocida por ambas teorías.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL DEL DELITO DE INTIMIDACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO POSITIVO MEXICANO.

Para adentrarnos en el análisis del marco legal del delito de intimidación en nuestro derecho positivo mexicano, es conveniente referirnos a algunos aspectos históricos que llevaron al legislador a regular la conducta de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, *así como referirnos a las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al estado, que son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: Un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un Juicio Político ante el Poder Legislativo y un Procedimiento Administrativo ante el superior jerárquico del servidor público, siendo responsabilidad civil la que se adquiere frente a los particulares y el trámite se hará ante los jueces de la materia conforme lo señalen las mismas leyes.*

Dicho lo anterior, haremos especial énfasis en la responsabilidad penal de los servidores públicos ya que constituye una parte importante del presente estudio, por ser el delito de intimidación una de las conductas sancionadas por el Código Penal y a nuestro parecer de gran relevancia.

1. Historia y bases legales de la incorporación de los delitos cometidos por servidores públicos en nuestros ordenamientos jurídicos y en especial el de intimidación.

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

En el derecho romano, el crimen de prevaricación, considerado por diversos autores como una especie de tronco del cual brotan todas las demás acriminaciones del funcionario público, nació con el fin de recuperar las sumas que el funcionario infiel arrancaba a los particulares por medio de la extorsión - nos comenta Maggiore -, así, del ilícito de *prevaricación* surgieron inmediatamente los de peculado y concusión.”¹⁴

También los delitos de peculado y concusión fueron castigados desde el derecho romano, otorgando una pena pecuniaria y pena capital, respectivamente.

“El delito de interés privado en actos del cargo corresponde a las disposiciones que prohibían a los gobernadores de las provincias ejercer comercio y dar dinero en préstamo, y a la prohibición hecha a los decuriones de recoger los tributos de las ciudades. También estaba vedado a los funcionarios de una provincia comprar cosas para administrarlas a causa de deudas del cargo, bajo pena de perder esas cosas y de una multa cuatro veces mayor que el precio de ellas”¹⁵

¹⁴ LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO, Delitos en Particular, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 2002. p. 280

¹⁵ Vease, MAGGIORE GIUSSEPE, según cita de LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO, Delitos en Particular, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 2002. p. 280.

“Respecto al Derecho Argentino, encontramos el Proyecto de Tejedor, se situaban en la sección correspondiente a los crímenes y delitos públicos, en el Título de los crímenes y delitos contra la seguridad interior y orden público, a continuación de la rebelión, la sedición, el motín y asonada y las disposiciones comunes, el atentado y el desacato contra la autoridad. Se siguió así el método del Código penal español. En el Título de los crímenes y delitos peculiares a los empleados públicos, se agrupaban la usurpación de autoridad, el abuso de autoridad, el prevaricato, el cohecho, la insubordinación de los empleados públicos y la inexactitud en el ejercicio de sus funciones, la infidelidad en la custodia de presos, la infidelidad en la custodia de los documentos, la revelación de secretos, la malversación de caudales públicos, y los fraudes y exacciones. El falso testimonio aparecía en el título de las falsedades.”¹⁶

Argentina, en su código de 1886, en el título segundo, de los delitos peculiares a los empleados públicos, refiere los mismos libros que se estipulaban en el Proyecto Tejedor, con la excepción de la insubordinación de los empleados públicos e inexactitud en el ejercicio de sus funciones; el código Argentino de 1891, formó en un solo grupo todos los delitos que sin alcanzar la gravedad de la rebelión, perturbaban el funcionamiento de cualquier parte de la administración pública, sea que provengan de particulares que emanen de los mismos funcionarios y van a seguir a este ordenamiento el Código Holandés y el Italiano, bajo el rubro de delitos peculiares a los empleados públicos, denominados delitos cometidos contra la administración pública.

¹⁶ FONTAÍN BALESTRA, CARLOS, Tratado de Derecho Penal. Parte Especial, Tomo VII, 2ª edición. Editorial Abelardo-Perrot, Argentina, 1983, pp. 152 y 153.

En el Código Español de 1822 surge un intento por concentrar todos los delitos en un solo título, pero en el Código de 1870 se habían segregado una parte en el código y se optó por agruparlos en función del bien jurídico protegido.

En nuestro país en la época prehispánica, se tipificaron ilícitos como el de *dictar un juez sentencia injusta, o no conforme a las leyes; el cohecho*, es decir, dejarse un juez corromper con dones; el *peculado*, que se castigaban con la pena de muerte, pero había otros como *la malversación* que se castigaba con la esclavitud y, *el delito de ejercicio de funciones llevadas a Cabo por jueces y magistrados, fuera del palacio* merecía el “Trasquilamiento en público y destitución de empleo, en casos leves, muerte en casos graves.”¹⁷

1.1 Regulación Constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos

“(…) A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como “Constitución Apatzingán”, del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el *juicio de residencia* a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto(…)

(…)Con la promulgación de la Constitución de 1824, se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del Despacho,

¹⁷ Véase, CARRANCA Y RIVAS, RAÚL, según cita de LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO, Delitos en Particular, 6ª edición, Editorial Porrúa, México 2002. p. 281.

gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con un procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como “Las Siete Leyes Constitucionales” de 1836 y las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1842, **establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales**, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

Por la naturaleza de las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, relativas solo a los altos funcionarios públicos, *no es posible identificar algún esbozo de un Derecho Disciplinario* conforme a las disposiciones hasta aquí enunciadas.”¹⁸

1.1.1 Constitución de 1857

“(…) *tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria*, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de servidores del Estado, con enfoque(…)de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado(…)el Título IV, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a

¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edición. Editorial Porrúa, México, 2001 p. 43, 44 y 45.

nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la “Ley Juárez”, del 3 de noviembre de 1870, y la “Ley Porfirio Díaz”, del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del estado(...)”¹⁹

1.1.2 Constitución de 1917

“A partir de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente, que en el texto original de su Título IV estableció las bases “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En el artículo 108 se dispuso que “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República **son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por el de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.**

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículo 108 al 114, *ninguna se refirió en forma*

¹⁹ Idem, p. 45 y 46.

expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los “altos funcionarios”, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

El texto constitucional que ya incluye a todos los servidores públicos dentro de un marco de responsabilidades, a la letra dice:

“ART. 108.-Para los efectos de las responsabilidades a que alude este **Título se reputarán como servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y el 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 responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus 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...”

“ART. 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 este 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 el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

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

1.1.3 Antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos

1.1.3.1 La ley “Lázaro Cárdenas”

“En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir a la brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales(...)” ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre del 1939, 22 años después, cuando el “breve término” se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los estados, que fue **publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940**, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de procedencia (desafuero) por

la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios(...)

(...)este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha(...)

1.1.3.2 La Ley “López Portillo”

Con fecha 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979, que derogó la “Ley Cárdenas.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 10, en los siguientes términos:

“Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”.

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: ***delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen(...)***naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados “delitos oficiales” se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor(...)²⁰

²⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edición. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 54 y 55

1.1.3.3 La Ley “Miguel de la Madrid Hurtado”

Ahora bajo el nombre ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos***, se publicó el texto normativo para regular la conducta de los servidores públicos, por decreto del recién electo presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, en vigor a partir de 1 de enero de 1983; que, en sentido estricto, literalmente transcribió el contenido de la Ley que abrogó “*Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*”, de fecha 27 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, obviamente porque lo único que cambiaría sería el nombre de la Ley , esto es, que de acuerdo al Artículo 108 Constitucional, citado con antelación, se sabe quienes son servidores públicos y sólo se realiza la precisión literalmente en el título de la ley de cuenta.

1.2 La regulación Penal

1.2.1 Código Penal de 1871

En el Código Penal de 1871, existió el título undécimo relativo a los “Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones”, en cuyos siete capítulos se preveían los delitos tales como: en el capítulo I “Anticipación o prolongación de funcionarios; “Abandono de comisión, cargo o empleo “; en el capítulo II se plasmó el delito de “Abuso de Autoridad”, en el capítulo III “Coalición de funcionarios, capítulo IV “Cohecho”, en el capítulo V “Peculado” y “Concusión”, en el capítulo VI, los “Delitos cometidos en materia penal y

civil” y en el capítulo VII nombrado “Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación”.

1.2.2 Código Penal de 1929

Posteriormente, el Código Penal de 1929, contenía el Título Nove-no, que se refería a los “delitos cometidos por funcionarios públicos”, en el capítulo uno “De la anticipación o prolongación de funciones públicas”, en el capítulo se tipificaba el delito de “Abuso de Auto-ridad”, en el tercero “De la coalición de funcionarios”, en el capítulo cuarto “cohecho, en el capítulo quinto “De los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación”.

1.2.3 Código Penal de 1931

Con fecha 5 de enero de 1983 se publicaron en el Diario oficial de la Federación, las reformas al Título Décimo del Código Penal de 1931, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Repú-blica en Materia Federal, con lo que se da un gran impulso a la tipifi-cación de conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos, ya que se incluyeron nuevos tipos penales, en relación con los ya exis-tentes, esto es, se agregaron seis nuevos.

Se incluye en primer lugar, el Título Décimo que habla sobre “Delitos cometidos por servidores públicos”, que por cierto dentro de sus apartados prevé el capítulo VII Artículo 219, relativo al delito de intimidación, que es objeto de nuestro estudio, así como los siguientes delitos: Ejercicio indebido del servicio público, Coalición de servidores públicos, Concusión, Ejercicio Abusivo de funciones, Tráfico de influencia, Cohecho, Cohecho a servidores públicos extranjeros, Peculado, Enriquecimiento Ilícito y Abuso de autoridad;

y, en segundo lugar contiene el Título décimo primero, relativo a los “delitos cometidos por servidores públicos” en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho.

Artículo 219. (C. P. F.) Comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una licita debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

2. El Servidor Público

2.1 Determinación de la calidad de servidor público de acuerdo al artículo 108 Constitucional

El 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el

servicio público. Una de éstas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

*El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales; en este orden de ideas, **el artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento señala, en forma enunciativa, que deben ser considerados como servidores públicos:***

- Los representantes de elección popular como: Presidente de la República, los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los miembros, propietarios y suplentes, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Aunque el dispositivo que se comenta establece, en forma general, que son servidores públicos los representantes de elección popular, sin precisar si lo son también los suplentes de los diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes, estimo que deben ser considerados como tales, en virtud del nombramiento que tiene su origen en la voluntad popular, sin importar que sus funciones estén latentes por la naturaleza de su suplencia; es decir, son servidores públicos que no se encuentran en el ejercicio de sus funciones y por tanto carecen de responsabilidad legal, en este sentido, mientras no suplan al que tiene el cargo propietario.

- Los miembros del Poder Judicial de la Federación como: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y los Jueces de Distrito.

- Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal como: Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal y los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

- En el Instituto Federal Electoral el Consejero Presidente , los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los restantes funcionarios, empleados y trabajadores del Instituto Federal Electoral no pueden ser considerados como servidores públicos en atención a la naturaleza política y jurídica del Instituto, en tanto que si bien es cierto que es un organismo autónomo de carácter político con personalidad jurídica y patrimonio propios, también lo es que no forma parte de la Administración Pública Federal, ni de ningún otro órgano de gobierno. En la integración del Instituto Federal Electoral, órgano que es la máxima autoridad en la materia, participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. De esta forma, se deben considerar como servidores públicos de dicho Instituto solamente a aquellos que guardan relación laboral con los órganos de gobierno por haberla formalizado previamente al ostentar el carácter de representantes populares, exceptuando, desde luego, a los integrantes de los partidos políticos y a los ciudadanos. Las relaciones laborales que surgen entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, según lo dispone la frac-

ción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los funcionarios y empleados públicos, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos 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 adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo.

Por lo que corresponde a los servidores públicos de las entidades que integran el pacto federal, sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias deben precisar en los términos del numeral mencionado en el párrafo anterior, y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”²¹

²¹ ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 2001, p. 1, 2 y 3.

2.2 Concepto de servidor público

“Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del poder judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del poder Legislativo.

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un

empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.”²²

El artículo 212 del Código Penal Federal, Título Décimo, *Delitos cometidos por servidores públicos*, Capítulo I, refiere quienes son servidores públicos:

Artículo 212. Para los efectos de este Título y el subsecuente **es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.** Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

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

2.2.1 El servicio público

“El Maestro Gabino Fraga sostiene que el Estado realiza sus funciones dando ordenes y prestando servicios y opina que no toda actividad del Estado es servicio público, pero que la característica del régimen jurídico de los agentes públicos debe inspirarse en la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo que tienen encomendado. En este orden de ideas, no todos los servidores públicos realizan con sus actos un servicio público, ya que por

²² Idem p. 3 a 5.

ejemplo un Juez que declara una situación de derecho mediante una sentencia, no esta realizando un servicio público en estricto sentido.”²³

2.2.2 Categorías de los Servidores Públicos

La importancia de las categorías de servidores públicos son considerados por el Código Penal Federal que en su artículo 213 dice:

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 funcionario o empleado(...) Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

“Aunque otros de los propósitos de las reformas de 1982 al Título Cuarto Constitucional fue “(...)modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión(...)”, es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados, o que siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querellas penales que se formulen en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas son diferentes en cada caso porque dependen de la categoría de servidor público de que se trate.

²³ ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 2001, p. 4.

El enunciado que ofrece, sobre los servidores públicos, el artículo 108 de la Constitución General de la República es para efectos de las responsabilidades en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por lo que no significa que pueda ser considerada como una clasificación de los mismos. En atención a que durante el desarrollo de la presente obra se utilizarán términos como empleados de confianza, encargado y comisionado, resulta oportuno hacer una clasificación de los servidores públicos con base en las leyes que rigen sus relaciones laborales con el Estado y en aquellas que regulan su conducta.

2.2.2.1 Primera clasificación

Esta clasificación se basa en las *prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

- **FUNCIONARIOS.** Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

FUNCIONARIOS ELECTOS. Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los senadores y los diputados.

FUNCIONARIOS DESIGNADOS. Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los

miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación, por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los, ya citados Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador General de Justicia, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

QUE GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL. Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa; es decir, pueden ser procesados penalmente sin que previamente deba incoarse el Procedimiento para la Declaración de Procedencia –aunque sean sujetos del juicio político-, en tanto que el artículo 111 de la Constitución Federal no les concede tal investidura.

- **EMPLEADOS.** También existen diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales. Para el maestro Gabino Fraga la diferencia se encuentra en: “...que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter

representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública.”

2.2.2.2 Segunda clasificación

La legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este ordenamiento define en su artículo 3º, a los trabajadores como: toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las lista de raya de los trabajadores temporales; asimismo, los divide en dos grupos:

a) Trabajadores de Confianza. La ley burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y el Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los servidores públicos adscritos a esta potestad, reputan como trabajadores de confianza:

En el Poder Legislativo Federal:

EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.- El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso;

EN LA CÁMARA DE SENADORES.- Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

EN LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.- el Auditor Superior, los Auditores de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de la Unidad General de Administración, los Directores Generales los directores y Subdirectores, los auditores, visitadores, inspectores, jefes de departamento, los asesores, y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados;

En el Poder Ejecutivo Federal:

Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser aprobado por el Presidente de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestalmente de las áreas de auditoria, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes y valores y su destino o baja y alta en inventarios, se dediquen a la investigación científica, siempre que tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesoría o consultoría a Secretarios, subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estén adscritos presupuestalmente a las ayudantías o secretaría, los secretarios particulares de los Secretarios, subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los agentes de la policía judicial y los de la policía preventiva.

En el Poder Judicial de la Federación

EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.- El Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliarlo en cuestiones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Área, los Subdirectores, los jefes de Departamento, el personal de apoyo, asesoría de los servidores públicos del nivel Directores Generales o superior y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

En los órganos restantes del Poder Judicial de la Federación.- Secretarios Ejecutivos, Secretarios de Comisiones, secretarios Técnicos, titulares de los órganos auxiliares, coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores de oficio, personal técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores generales o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

La Ley burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento, aún cuando gozan de ciertos beneficios que les concede la fracción XIV del apartado B) del artículo 123 constitucional, en tanto que dispone que las leyes determinarán los

cargos de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; esto es, no existe ningún ordenamiento jurídico que regule las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados de confianza.

También quedan excluidos del régimen de la ley burocrática, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la Secretaría de la Defensa Nacional y de marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; los miembros del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; o aquellos sujetos al pago de honorarios. En todos éstos caos existen leyes especiales que regulan sus relaciones laborales, a diferencia de los empleados de confianza, que como ya se indicó, carecen de ellas(...)

b) Trabajadores de base.- Son trabajadores de base los que no se encuentren incluidos en la enumeración anterior, aunque en ciertas ocasiones es necesario atender a las característica del caso concreto. El artículo 123 apartado B) frac. XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quien es empleado de confianza, se debe entender que es de base(...)

(...)la imposición de sanciones, como la destitución del empleo a los trabajadores de base, por parte de las autoridades penales o administrativas competentes, debe ser concordante con la naturaleza de la relación laboral y los procedimientos consecuentes; es decir, que la sentencia penal o la resolución administrativa, debidamente motivada y fundada, por la que se aplique la sanción mencionada y el acta administrativa a que se refiere el artículo 46 bis de la ley burocrática, deben ser acompañadas, como documentos fundatorios, a la

demanda laboral que se interponga ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje(...) “²⁴

2.2.3 Naturaleza Jurídica de la Relación Laboral de los servidores públicos

“Acto condición.- esta teoría es la que el maestro Gabino Fraga considera que ha sido adoptada por la legislación mexicana, y la escribe de la forma siguiente: “(...)Es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son la de estar formada por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y el particular que acepta el nombramiento y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es no el de fijar los derechos y obligaciones del estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación, aun caso individual (el del particular que ingresa al servicio), de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público. Este acto diverso condiciona la aplicación del estado legal y no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste, en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento del empleado(...)”²⁵

2.2.4 Nombramiento

“Teóricamente todos los servidores públicos deben tener un nombramiento,(...)independientemente de que sean trabajadores de base o empleados de confianza, o que hayan sido electos popularmente o designados por otro funcionario de mayor jerarquía, en virtud

²⁴ Ídem, p. 5 a 16

²⁵ ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 2001, p. 19

de que el nombramiento expedido en favor del servidor público es el reconocimiento oficial que hace el Estado de la existencia de la relación laboral que hay entre ambos y que responsabiliza a aquel por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernados. ***El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de incumplimiento.***²⁶

2.3 Las Responsabilidades de los servidores públicos (civil, penal, política y administrativa)

“La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial, en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal” (Gabino Fraga,

²⁶ Ídem p. 19 y 20

Derecho Administrativo, Vigésimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 169.)

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, *la responsabilidad en que incurren es penal* y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la *responsabilidad política*; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, *la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo*.

Independientemente de estos tres tipos e responsabilidades en que los servidores públicos incurren frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *Lex Aquilia* de que “aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo”, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentada al Congreso de la Unión el día 2 de diciembre de 1982, se dice que: “ La iniciativa de reformas al

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

Al respecto, Álvaro Bunster señala que: “Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.” Puesta en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional, obedeciendo a sanos principios e inspiradas en el loable propósito de poner el orden en una materia tenida hasta ahora por confusa, han logrado (...) marcar el plano de la responsabilidad política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos”, (“La responsabilidad penal del servidor público”. *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Editorial Manuel Porrúa, 1984, pág. 9.)

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamenta-

das en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”²⁷

Por ser propia de nuestra materia, nos adentraremos solamente en el estudio de la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos.

3. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos

“En materia de responsabilidad penal, el Título Cuarto constitucional también estableció, desde diciembre de 1982, ciertas prevenciones que son observadas por la legislación vigente. Entre las más destacadas se pueden citar:

- La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella;
- Los funcionarios federales, con investidura constitucional son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos; *sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado;*
- El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves de orden común. Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo anta la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de Procedencia si a su juicio procede la denuncia penal. La Constitución Federal no especifica cuales son los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la

²⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª edición. Editorial Porrúa, México, 2001, p. 23, 24 y 25

República durante el desempeño de su encargo, aunque es pertinente aclarar que su inmunidad procesal es temporal, toda vez que al concluir su encargo puede ser acusado sin que se requiera la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Senadores;

- No se requiere la Declaración de Procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre separado de su encargo, a menos que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional;
- Tiene especial relevancia el tratamiento constitucional del enriquecimiento ilícito(...)El tercer párrafo de la frac. III del Art. 109 de la Constitución Federal establece que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente al servidor público por enriquecimiento ilícito, cuando durante el tiempo de su encargo, por sí o por interpósita persona aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños respecto de ellos cuya procedencia ilícita no puedan justificar;
- Las leyes penales deberán sancionar el enriquecimiento ilícito, además de las penas corporales y económicas que correspondan, con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes. (...)Las sanciones penales deben graduarse de acuerdo con los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados independientemente de los que puedan incurrir en la omisión del delito, y la sanción económica por frutos mal habidos por hasta 3 veces el mismo, estableciendo la certidumbre jurídica que la corrupción del servidor público debe implicar sanciones como costos superiores al lucro obtenido(...) En tanto que es un daño o perjuicio el que causa el servidor público con su conducta delictiva

la responsabilidad puede exigirse por la vía penal, civil o administrativa; y,

- La responsabilidad por los delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 11.”²⁸

3.1 Marco Legal de la Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos

El Título Décimo del Código Penal Federal prevé los tipos penales de conductas delictivas en que pueden incurrir los servidores públicos, y dentro del Título Décimo Primero relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho, se tipifican hechos delictivos, en la mayoría de los casos con agravantes de responsabilidad, en que puede incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas. Evidentemente la intención del legislador fue establecer un marco legal específico de actuación de los servidores públicos quienes, por supuesto, son responsables de los delitos que cometan también fuera del ejercicio de sus funciones.

Al respecto el artículo 7 del Código Penal Federal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, esto es, la responsabilidad penal, surge para todos los individuos, como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de

²⁸ ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 2001, p. 203 a 205

las disposiciones penales, señalando al respecto el Código Penal Federal lo siguiente:

“Artículo 13. Son autores o partícipes del delito:

- I Los que acuerden o preparen su realización;
- II Los que lo realicen por sí;
- III Los que lo realicen conjuntamente;
- IV Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- V Los que determinen dolosamente a otro cometerlo;
- VI Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;
- VII Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y,
- VIII Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.”

3.2 El Servidor Público ante el Código Penal Federal

Atendiendo al concepto, que ya se cito, de servidor público que para efectos del Título Décimo y Décimo Primero señala el Código Penal Federal:

“Artículo 212. Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales(...) los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

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

El precepto es muy claro y no dejó duda alguna de quienes son considerados como servidores públicos para la legislación penal, esto es, incluye a: Los funcionarios, empleados y trabajadores de base adscritos a la administración pública Federal o del Distrito Federal, al Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, así como a los que manejen recursos y fondos económicos federales, y funcionarios estatales.

La responsabilidad penal de los servidores públicos se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos de los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal; no obstante es importante atender a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; en función de que los funcionarios que señala el Artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos de procedimiento penal hasta que no haya sido declarado su procedencia por la Cámara de Diputados o de Senadores que aplica cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

3.3 Ámbito de competencia

La responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos presenta variantes, en tanto que el acto u omisión que sancionan las leyes penales sea de competencia de:

3.3.1 Los Tribunales Comunes de la materia en el Distrito Federal

- a) Por delitos del fuero común, es decir, que son cometidos cuando el servidor público no se encuentre en el desempeño de su empleo, cargo o comisión o con motivo de ellos; o

- b) Que el acto u omisión cometido por el servidor público se tipifique en la ley penal de la entidad estatal que lo cometió; y

3.3.2 Los Tribunales Federales

Serán competentes para conocer del delito, cuando dicho acto u omisión sea cometido por el servidor público en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos.

Sin embargo, además de los dos Títulos específicos que contiene el Código Penal relacionados con los delitos cometidos por los servidores públicos, también dicho ordenamiento contiene artículos relativos a conductas delictivas de los servidores públicos, con independencia de que sean del fuero común o del fuero federal, en razón del tipo de delito cometido; es decir, a un ladrón se le juzgará en el fuero común, sin importar la calidad de servidor público o no, siempre y cuando no se haya cometido como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

“(…)la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquella en la que incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del código Penal”²⁹(…)Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de la respectiva responsabilidad penal, dependiendo del tipo que contempla el ordenamiento respectivo.

²⁹ ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 2001, p. 208.

Artículo 73 fracción XXI

La competencia de los tribunales federales para conocer de los hechos constitutivos de delito tiene su origen en las atribuciones que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, y es así como el *Artículo 73 fracción XXI* refiere que éste tiene facultades para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; en la inteligencia de que la imposición de dichos castigos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, deben ser impuestos por los tribunales federales, los que excepcionalmente también podrán conocer de los delitos del fuero común cuando éstos tengan *conexidad* con los delitos federales, según lo dispone su *artículo 104* que señala que corresponde a los tribunales de la federación conocer de todas las controversias del orden civil y criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Artículo 50 LOPJF

Por lo que se refiere a la competencia de los tribunales federales en materia penal, el *artículo 50* de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que los jueces de distrito en materia penal conocerán de los delitos del orden federal, en la inteligencia que deben ser considerados como delitos del orden federal:

- Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de la fracción 1 del numeral referido en el párrafo anterior;
- Lo señalado en los artículos 2 a 5 del *Código Penal*;

- Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
- Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;
- Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;
- Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;
- Los señalados en el *artículo 389* del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;
- Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del *artículo 401* del Código Penal;
- Los previstos en los *artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter* del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.
- De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales; y

- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

Artículo 6 CFPP

El Código Federal de Procedimientos Penales dice en su *artículo 6º*, en concordancia con los párrafos segundo y tercero de su *artículo 10*, que el tribunal federal competente para conocer de un delito, es el del lugar en que se comete, salvo en el caso de concurso de delitos en los que el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán asimismo, competencia para juzgarlos.

El Ministerio Público considerará llevar el ejercicio de la acción penal ante un juez de distrito distinto al del lugar de la comisión del delito que será competente para conocer del asunto, si por razones de seguridad de las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras, impidan un buen desarrollo del proceso.

De lo expuesto, se concluye que se consideran delitos del orden federal los cometidos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, por servidores públicos adscritos a un órgano público federal, considerando que la regla general es que el tribunal competente para conocer del delito de que se trate sea el del lugar en que se cometió.

3.4 Penas y Medidas de Seguridad

Artículo 24 del Código Penal Federal

De antemano es conveniente decir que no le son aplicables, por su propia naturaleza, a un servidor público sentenciado, algunas penas y medidas de seguridad que prevé el artículo *artículo 24* del C. P. F., sin embargo se detallan en el orden respectivo:

- Prisión
- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad;
- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
- Confinamiento
- Prohibición de ir a lugar determinado;
- *Sanción pecuniaria;*
- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;
- *Amonestación;*
- *Apercibimiento;*
- Caución de no ofender;
- Suspensión o privación de derechos;
- *Inhabilitación, suspensión o destitución de funciones o de empleos;*
- Publicación especial de sentencia;
- Vigilancia de la autoridad;
- Suspensión o disolución de sociedades;
- Medidas tutelares para menores; y,
- *Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.*

3.4.1 Sanción Pecuniaria.- Comprende la multa y la reparación del daño.

- a) La multa. De acuerdo al *artículo 29 del C.P.F.*, consiste en una cantidad de dinero al Estado que se fija por días multa, los cuales no podrán exceder de quinientos, salvo lo que disponga la propia ley. El día de multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consular el delito tomando en cuenta todos sus ingresos. Si el sentenciado se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la multa, el Estado la exigirá mediante el procedimiento económico coactivo.
- b) La reparación del daño. Comprende según el *artículo 30 del Código Penal Federal*:
- La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;
 - La indemnización de daño material y moral causado incluyendo el pago de los tratamientos curativos que como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima, y
 - El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Tienen derecho a la reparación del daño (artículo 30-bis del C.P.F.):

- a) El ofendido; y,
- b) El cónyuge supérstite, o el concubinario, o la concubina y los hijos menores de edad o a falta de éstos, los demás descendientes y ascendientes que dependan económicamente del ofendido al momento del fallecimiento de éste.

Fijación de la reparación del daño, (*artículo 31 del C.P.F.*). Será fijada por los jueces, según el daño que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso. En todo caso, el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez a resolver lo conducente. El incumplimiento lleva implícita una sanción de 30 a 50 días de salario mínimo.

Están obligados a reparar el daño, (artículo 32 del C. P.F.)

- a) Los ascendientes por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad;
- b) Los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallaren bajo su autoridad; y
- c) El Estado solidariamente por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones y subsidiariamente cuando fueren culposos.

Otras características de la sanción pecuniaria, (artículos 33 a 39 del C. P. F.):

- Es preferente con respecto a cualquier otro pago, salvo pensiones alimenticias y las relaciones laborales.
- La sanción pecuniaria proveniente del delito, que deba ser hecha por el delincuente, tiene carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público.
- Cuando la reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

- Quienes se consideren con derecho a la reparación del daño que no puedan obtener ante el juez penal en virtud del no ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente.
- El importe de la sanción pecuniaria se distribuirá entre el estado y la parte ofendida, al primero se aplicará el importe de la multa y al segundo a la reparación del daño.
- Si no se logra hacer efectivo todo el importe de la sanción pecuniaria se cubrirá de preferencia la reparación del daño y, en su caso, a prorrata entre los ofendidos.
- La reparación del daño se mandará hacer efectiva en la misma forma que la multa.
- Una vez que la sentencia que imponga tal reparación cause ejecutoria el tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada a la autoridad fiscal competente y ésta, dentro de los tres días siguientes a la recepción de dichas copias, iniciará el procedimiento económico coactivo, notificando de ello a la persona en cuyo favor se haya decretado en su defecto a su representante legal.
- Si no alcanza a cubrirse la responsabilidad pecuniaria con los bienes del responsable o con el producto de su trabajo en prisión, el reo liberado seguirá sujeto a pagar la parte que falte.
- El juzgador, tomando en cuenta el monto del daño y la situación económica del obligado, podrá fijar plazos para el pago de la reparación de aquel, los que en su conjunto no podrán exceder de un año, pudiendo para ello exigir garantía si lo considera conveniente. Lo mismo procede para la multa.

Es conveniente reflexionar sobre la diferencia que existe entre la sanción pecuniaria en materia penal y en materia administrativa, en función de que la segunda es más severa, lo que hace recomendable que, aun cuando exista presunta responsabilidad penal del servidor público, también se sujete a éste al procedimiento disciplinario que contempla la Ley Federal de Responsabilidades [Administrativas] de los Servidores Públicos, o en su caso, al que contempla la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. A efecto de imponerle si es procedente, sanciones como la suspensión temporal, la destitución, la inhabilitación y, sobre todo, la sanción económica que tiene como límite dos tantos del lucro indebidamente obtenido o de los daños y perjuicios causados, para que sea más concordante con el tenor y el espíritu del artículo 111 constitucional.

3.4.2 Amonestación(artículo 42 del C.P.F.)

En materia penal, la amonestación consiste en la advertencia que el juez hace al acusado haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide.

3.4.3 Apercibimiento (artículo 43 del C.P.F.)

Consiste en la conminación que el juez hace a una persona cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer otro delito ya sea por actitud o por amenazas, de que en caso de cometer este será considerado como reincidente.

3.4.4 Suspensión, destitución e inhabilitación de funciones o de empleos.

Es facultad el juez penal, imponer al servidor público culpable, las sanciones consistentes en la suspensión. Destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión que desempeñe, cuando la conducta ilícita haya sido cometida por motivo de sus funciones laborales. Las mismas reglas se aplican en materia administrativa, también se aplican en materia penal para los trabajadores de base; es decir, el cese de los efectos del nombramiento debe tener causa justificada en los términos del artículo 46 de la ley burocrática y debe demandarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

3.4.5 Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito

La *Constitución* de acuerdo al *artículo 109 fracción III, tercer párrafo*, no considera confiscación la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, como en el caso del enriquecimiento ilícito, ni el decomiso de los bienes respecto de los cuales el sentenciado se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

3.5 Individualización de las sanciones (artículo 213 y 213-bis del C. P. F.)

Es una agravante para la responsabilidad penal que el sujeto tenga la categoría de funcionario público empleado de confianza, por consiguiente, el juez penal competente deberá tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- *Si el servidor público es trabajador de base, 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.

Cuando los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho sean cometidos por servidores públicos pertenecientes a una corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas que estén previstas para cada tipo penal se aumentarán hasta en una mitad y además el juez que conozca de la causa deberá imponer como sanciones accesorias, la destitución y la inhabilitación del empleo, cargo o comisión de uno a ocho años.

3.6 Reincidencia *(artículo 20 C. P.F.)*

Hay reincidencia siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero cometa un nuevo delito si no ha transcurrido desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma un término igual al de la prescripción de la pena salvo las excepciones fijadas por la ley.

3.7 Libertad preparatoria (*artículo 85. fr. II del C. P.F.*)

Para los delitos del título décimo, se concederá la libertad preparatoria, solamente cuando se resarzan los perjuicios causados o se otorgue caución que los garantice.

3.8 Prescripción de la acción penal (*artículo 106 del C. P. F.*)

La acción penal prescribirá en dos años, si el delito solamente mereciere destitución, suspensión, privación de derechos o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas.

La Constitución señala en su *artículo 114*, que “la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo de encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.”

4. Conductas delictivas del servidor público

Por la naturaleza de nuestro tema, que se enfoca en el análisis de la intimidación, solo enunciaremos las conductas delictivas tipificadas por el Código Penal Federal en que puede incurrir el servidor público:

Título Décimo. “Delitos cometidos por servidores públicos”

Ejercicio indebido del servicio público;

Abuso de autoridad;

Desaparición forzada de personas;

Coalición de servidores públicos;

Uso indebido de atribuciones y facultades;

Concusión;

Intimidación;

Ejercicio abusivo de funciones;

Tráfico de influencia;
Cohecho;
Peculado;
Enriquecimiento ilícito.

Título Decimoprimer. “Delitos cometidos contra la administración de justicia”

Delitos cometidos por los servidores públicos;
Ejercicio indebido del propio derecho.

Además de los delitos específicos señalados en los títulos anteriores, el Código penal contiene artículos diversos que sancionan la responsabilidad penal del Servidor Público:

Título Primero. “Delitos contra la seguridad de la nación”

Rebelión

Título Tercero. “Delitos contra la humanidad”

Genocidio

Título Cuarto. “Delitos contra la seguridad pública”

Evasión de presos;

Asociaciones delictuosas.

Título Quinto. “Delitos en materia de vías de comunicación y de correspondencia”

Ataques a las vías de comunicación;

Violación de correspondencia.

Título Séptimo. “Delitos contra la salud”

Título Noveno. “Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática”

Revelación de secretos.

Título Decimosegundo. “Delitos de responsabilidad profesional”

Delitos de abogados patronos y litigantes.

Título Decimotercero. “Falsedad”

Falsificación de documentos en general;

Variación de nombre o domicilio.

Título Decimocuarto. “Delitos contra la economía pública”

Delitos contra el consumo y la riqueza nacionales.

Título Decimoquinto. “Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual”

Hostigamiento sexual; Abuso sexual; Estupro y Violación.

Título vigésimoprimer. “Privación ilegal de la libertad y otras garantías”

Título vigésimosegundo. “Delitos en contra de las personas en su patrimonio”. Robo; Extorsión y Fraude.

Título vigésimotercero. “Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita”

Operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Título vigésimocuarto. “Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos”

4.1 Procedimiento para la declaración de procedencia

4.1.1 Concepto

“La Declaración de Procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.”³⁰

³⁰ ORTIZ SOLTERO, SERGIO MONSERRIT, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 2001, p. 251

4.1.2 Fuero constitucional o inmunidad procesal (Artículo 111 Const.)

La Constitución se refiere en diversos artículos a los términos fuero constitucional o a inmunidad procesal de manera indistinta.

La responsabilidad penal del servidor público atiende al fuero constitucional que ostentan aquellos que menciona el *artículo 111* constitucional y que se traduce en *inmunidad procesal*, la que puede atenderse como la prerrogativa constitucional que tienen ciertos servidores públicos, cuando se encuentren en el desempeño de sus encargos, para no ser sujetos al procedimiento de la ley penal si antes no es declarada de manera oficial su procedencia por un órgano como la Cámara de Diputados. Tratándose del Presidente de la República, excepcionalmente, ésta declaración será hecha por la Cámara de Senadores y solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Expira la inmunidad procesal, si el funcionario no se encuentra desempeñando su encargo, por renuncia, licencia, suspensión, destitución o inhabilitación.

4.1.3 Declaración de Procedencia

Declaración de Procedencia en la LFRSP y LFRASP

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, al igual que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 2002, contemplan la declaración de procedencia, solamente en el caso de presentación de denuncias o querellas de particular o por requerimiento del Ministerio Público, que se formulen en contra de los servidores públicos, refiriéndolo a las cuestiones de carácter penal -procedimiento penal-, es decir, no se requiere de dicha declaración en los casos de

conductas infractoras que den lugar a responsabilidad política -Juicio político- o responsabilidad administrativa –procedimiento administrativo disciplinario-. En demandas del orden civil o laboral,- en caso de ser demandado como patrón-, tampoco se requiere la declaración de procedencia, porque en estos supuestos, la demanda no implica la existencia de responsabilidad del funcionario como tal, sino como particular a diferencia de los casos de responsabilidad política o administrativa, en donde, su calidad de servidor público es la que provoca la posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.

Declaración de procedencia en materia civil

Tratándose de responsabilidad civil por daños o perjuicios u obtención de beneficios indebidos, imputable a los funcionarios de la Federación a que se refiere el artículo 108 Constitución o a un Subsecretario u Oficial Mayor, las autoridades no fincaran responsabilidad sino que darán cuenta de ello a la anteriormente llamada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y cuya nueva denominación es Secretaría de la Función Pública, quien a su vez lo hará del conocimiento del Presidente de la República para que se le de el trato que corresponda.

Declaración de procedencia en la LOPJF

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al Consejo de la Judicatura Federal para suspender a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, quienes son sujetos de Juicio Político en los términos del artículo 110 constitucional, pero no gozan de inmunidad procesal por no estar comprendidos en el texto del artículo 111 de la Carta Magna, mediante solicitud de la autoridad penal que conozca del procedimiento que se siga en su contra, como un requisito previo

indispensable para su aprehensión y enjuiciamiento, lo que se traduce a que en el caso de éstos funcionarios, que no gozan de fuero constitucional según el citado artículo 111, si llegase a practicarse alguna detención sin haberse cumplido este requisito, se estará frente a la comisión de un delito cometido contra la administración de justicia por abrir un proceso penal en contra de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

4.1.4 Sujetos del Procedimiento de Declaración de Procedencia

En general los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones de las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o delitos del fuero común, o de los citados en el Título Décimo del Código Penal o cualquier otro, a excepción del Presidente de la República que solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; pero aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente *desafuorados* y el artículo 111 constitucional no incluye como sujetos de este procedimiento especial, a todos los funcionarios que son considerados por la misma Constitución como sujetos del juicio Político

Los funcionarios que gozan de inmunidad procesal con base en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Los Funcionarios de la Federación, entre los que se encuentran a:

Poder Ejecutivo Federal

- Presidente de la República;

- Los Secretarios de Despacho;
- Los Jefes de Departamento Administrativo; y
- El Procurador General de la República.

Poder Legislativo Federal:

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión;
- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión;

Poder Judicial de la Federación:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Los Magistrados de la Sala superior Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de circuito; y
- Los Jueces de Distrito.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral:

- El Consejero Presidente; y
- Los Consejeros Electorales.

Los funcionarios de los estados de la República:

En el Poder Ejecutivo:

- Los Gobernadores de los Estados;

En las Legislaturas Locales:

- Los diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.

En el Poder Judicial Estatal:

- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados;

- Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

Aunque el artículo 111 constitucional, no menciona a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, también debe considerarse que estos funcionarios gozan de inmunidad procesal en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero, previa denuncia penal correspondiente y/o requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal.

El Procedimiento Especial relativo a la Declaración de procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.

No se requiere declaración de procedencia cuando el servidor público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para otro cargo distinto con investidura constitucional.

La jerarquía del servidor público que cometió el ilícito permite determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará, toda vez que los funcionarios con investidura constitucional deben ser primeramente sometidos al procedimiento por el cual la Cámara de Diputados declare oficialmente la procedencia del procedimiento penal.

Si la Cámara así lo declara procedente, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Si la Cámara declara que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo procedimiento ulterior; en la inteligencia que este continúe

su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, toda vez que la declaración del órgano legislativo, por no ser de su competencia, no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación. De tal modo que el artículo 109 frac. II de la Constitución Política Federal dispone que la comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella, por ello, habiéndose declarado la procedencia de la denuncia, el funcionario inculpado quedará sujeto a las autoridades penales competentes para que actúen conforme a derecho.

Los funcionarios públicos estatales que gozan de inmunidad procesal son penalmente responsables, cuando en el desempeño de sus cargos o comisiones, cometan algún delito federal. La declaración de Procedencia dictada por la Cámara de Diputados deberá ser hecha del conocimiento de la legislatura Local que corresponda para que proceda conforme a Derecho y ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal con base en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Funcionarios de la Federación:

En el Poder Ejecutivo Federal:

- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados ;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas; y,

- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal;
- Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal; y
- Los Consejeros de la Judicatura del distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral:

- El Secretario ejecutivo.

4.1.5 Legislación Procesal Supletoria

En todas las cuestiones relativas al procedimiento para la Declaración de Procedencia que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente las del Código Penal.

4.1.6 Procedimiento

Denuncia de Hechos

El Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala:

“Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la

Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en manera de Juicio Político anta la Cámara de Diputados.”

Al respecto, los efectos inmediatos de la denuncia dependen de la gravedad de la conducta infractora, esto es, que si el particular optó por presentar ante el órgano legislativo y ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano que conoce de la acusación declarará en última instancia, la procedencia de la denuncia y desaforará al inculpado para que pueda ser sometido a la competencia de los tribunales competentes; en su defecto si la conducta infractora no es constitutiva de delito, pero contiene hechos con probable responsabilidad política, las Cámaras al Congreso de la Unión, en el ámbito de sus competencias, instruirán el Juicio Político para sancionar al servidor público con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo.

Sección instructora

La cámara de Diputados, a través de su Oficialía Mayor, remitirá por turno la denuncia, querellas o requerimiento del Ministerio Público a la Sección Instructora de la misma Cámara para su dictaminación quien turnara a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la misma Cámara de Diputados.

La Sección instructora a través de diversas diligencias deberá establecer:

- Si el inculpado es servidor público;
- Si el servidor público está comprendido dentro de aquellos a los que se refiere el artículo 111 de la Constitución Federal;
- Si se encuentra en el ejercicio de su encargo;

- La existencia del delito;
- La probable responsabilidad del inculpado.

En caso de que considere que no procede la denuncia, la Sección Instructora lo comunicará a la Cámara de Diputados para que esta resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento.

Dictamen de Procedencia

La Sección instructora tiene un plazo de sesenta días hábiles contados a partir de que se le turno la denuncia para dictaminar si ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público, pero dicho plazo puede ampliarse a petición de la Sección.

Jurado de procedencia

Recibido el Dictamen, la Cámara se constituye en Jurado de Procedencia al día siguiente de haberse depositado el dictamen y habiéndosele informado al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso.

El día y hora señalados el Jurado de Procedencia cumplirá con las siguientes formalidades:

- Se dará lectura a las conclusiones del dictamen formuladas por la Sección de Procedencia;
- Se dejará constancia de las partes que intervinieron y que fueron citadas con las formalidades del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Harán uso de la palabra el servidor público inculpado y el resto de los involucrados.
- Estando presente solo el Ministerio Público se procederá a discutir y votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará la declaratoria que corresponda.

Declaración

Si ha lugar a proceder contra el inculpado:

La Cámara de Diputados lo declarará;

El inculpado quedará inmediatamente separado de su cargo, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

La separación del cargo, será solo mientras dure el proceso penal, que retomará en caso de resultar absuelto, pero en caso de sentencia condenatoria por delito cometido durante su encargo, no se concederá la gracia del indulto.

Revisión de la declaración

Podrán ser revisados por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, el desechamiento de la denuncia y la Declaración del Jurado de Procedencia, a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

Suspensión del procedimiento penal

Esta opera cuando no se hayan cumplido los extremos del procedimiento y se haya iniciado un proceso penal en contra del algún servidor público que goza de inmunidad procesal y en tal caso la Cámara de Diputados librará oficio al juez o tribunal que conozca del asunto a

fin de que suspenda el procedimiento penal en tanto que de desahoga, resuelve y se declara su procedencia o, en su defecto, su improcedencia.

5. Marco legal del delito de intimidación en la legislación mexicana.

5.1 CÓDIGO PENAL FEDERAL

Actualmente el delito de intimidación se encuentra previsto en el artículo 219 del Código Penal Federal vigente, con su texto integro desde su incorporación con la reforma del año 1983.

“CAPÍTULO VII, Intimidación, Artículo 219. Comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y*

- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.*

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”³¹

5.2 NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

TÍTULO DÉCIMO OCTAVO DE LOS DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO VI, “ INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 269. Se le impondrán de tres a diez años de prisión y de cien a mil días de multa a:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona, para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información o pruebas relativas a la presunta comisión de un delito o sobre la presunta comisión de algún servidor público en una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*
- II. Las mismas sanciones se impondrán al servidor público que por sí o por interpósita persona ejerza represalia contra persona que ha formulado denuncia o querrela o aportado información o pruebas sobre la presunta comisión de un delito o sobre la presunta comisión de algún servidor público*

³¹ CÓDIGO PENAL FEDERAL, Editorial SISTA, México, 2005.

en una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o ejerza cualquier represalia contra persona ligada por vínculo afectivo o de negocios con el denunciante, querrelante o informante.”³²

5.3 Códigos Penales de los Estados

El delito de intimidación tiene, también, un lugar en varios de los Códigos Penales del país, por supuesto en el Título relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos con sus diferentes denominaciones, así como, previsto y adecuado a las necesidades del estado que la prevé en sus normas legales:

5.3.1 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

SECCIÓN CUARTA, DELITOS CONTRA EL ESTADO, TÍTULO SEGUNDO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPITULO XI, INTIMIDACIÓN:

“Artículo 306.- Comete el delito de intimidación:

- I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal; y*
- II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que se hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que*

³² NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial SISTA, México, 2005.

lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a seis años de prisión y de cincuenta a trescientos días multa.”³³

5.3.2 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

LIBRO SEGUNDO, TÍTULO DÉCIMOSEXTO, DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO VII INTIMIDACIÓN:

”Artículo 325.- Comete el delito de intimidación:

- I.- El servidor publico que por si o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley de responsabilidades de los servidores públicos; y*
- II.- El servidor publico que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omite una licita debida que lesione los intereses de las personas que las presten o aporten, o de*

³³ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, = <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/3/32/default.htm?s=>

algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivos.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de treinta a trescientos días multa, destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”³⁴

5.3.3 CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

TÍTULO DÉCIMO TERCERO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO VIII INTIMIDACIÓN :

“Art. 195.- Comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o la moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y*
- II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.*

³⁴ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/457/default.htm?s=>

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años de prisión a nueve años de prisión, de treinta a trescientos días de multa, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de uno a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”³⁵

5.3.4 CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.

CAPÍTULO TERCERO, DELITOS DE SERVIDORES PÚBLICOS CONTRA OTROS BIENES JURÍDICOS, SECCIÓN SÉPTIMA, DELITOS DE ABUSO DE AUTORIDAD QUE LESIONAN LA LIBERTAD, SALUD O SEGURIDAD DE LAS PERSONAS:

“ARTÍCULO 212. SANCIONES Y FIGURAS TÍPICAS DE ABUSO DE AUTORIDAD. Se aplicará prisión de uno a nueve años, de cincuenta a quinientos días de multa y destitución de empleo o inhabilitación para desempeñar otro hasta por diez años, al servidor público, sea cual fuese su categoría, cuando:

I. ABUSO DIRECTO CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL. Con abuso de sus funciones, prive de la libertad a una persona; o prolongue indebidamente la detención de aquella.

II. ABUSO INDIRECTO CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL. Dirija o tenga a su cargo cualquier establecimiento destinado al internamiento

³⁵ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CAMPECHE, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/5/81/200.htm?s>

de personas; o a la ejecución de sanciones privativas de la libertad; y reciba en calidad de interno, detenido o preso, a alguna persona, sin orden escrita de autoridad competente.

III. ABUSO CONTRA LA SALUD PERSONAL. Ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, inflija indebidamente a una persona detenida, sufrimiento de naturaleza física o mental.

IV ABUSO CONTRA LA DIGNIDAD PERSONAL. Con motivo de sus funciones ejerza violencia contra una persona sin causa legítima, o la veje injustamente.

V. ABUSO CONTRA LA TRANQUILIDAD PERSONAL. Valiéndose de su cargo, amenace o intimide a cualquier persona.

VI. ABUSO CONTRA LA SEGURIDAD PERSONAL. Estando encargado de la custodia o conducción de alguna persona detenida o presa, cometa contra ella cualquier acto prohibido por la ley.”³⁶

Aunque el estado de Coahuila no prevé en su Código Penal el delito de intimidación, la fracción V del precepto en cita se refiere al acto de intimidar como una forma de abuso contra la tranquilidad personal, claro está, se trata de una figura del delito de abuso de autoridad; pero lo valioso es que existe la posibilidad de denunciar la conducta ilícita bajo cualquier circunstancia y no por que a la víctima le consten hechos delictivos de un servidor público.

³⁶ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/6/103/default.htm?s=>

5.3.5 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE GUERRERO

LIBRO SEGUNDO, PARTE ESPECIAL, TÍTULO II DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO V, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 245, Al servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, intimide a cualquier persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la comisión de un delito se le aplicarán de tres a nueve años de prisión y de ciento cincuenta a seiscientos días multa.”³⁷

5.3.6 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS

LIBRO SEGUNDO, PARTE ESPECIAL, DELITOS CONTRA EL INDIVIDUO, TÍTULO VIGÉSIMO DELITOS CONTRA LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y EL SERVICIO PÚBLICO, CAPÍTULO VII, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 275. Cómete el delito de intimidación el servidor público que:

- I. Por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que esta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la responsabilidad de los servidores públicos; o*

³⁷ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE GUERRERO, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/13/285/default.htm?s=>

II. *Con motivo de la querrela denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omite una lícita debida, que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.*

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrá de dos a nueve años de prisión, multa de treinta a trescientos días-multa, y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”³⁸

5.3.7 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT

LIBRO SEGUNDO, DE LOS DELITOS EN PARTICULAR, TÍTULO OCTAVO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO III, ABUSO DE AUTORIDAD, INTIMIDACIÓN Y TORTURA:

“ARTÍCULO 213.- Comete el delito de intimidación:

El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la ley estatal de responsabilidades de los servidores públicos, y

³⁸ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/18/415/default.htm?s=>

El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o la información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omite una lícita debida que lesione los intereses de las personas que la presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar de negocios o afectivo.

Al que comete el delito de intimidación se le impondrá de uno a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el estado y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

Las sanciones señaladas con antelación serán aplicadas sin perjuicio que se establezcan en la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Nayarit”³⁹

5.3.8 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN

LIBRO SEGUNDO, PARTE ESPECIAL, TÍTULO SÉPTIMO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO IV BIS INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 214 BIS.- Comete el delito de intimidación:

I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o

³⁹ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/19/439/default.htm?s=>

aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la ley; y

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omita una licita debida que lesione los intereses de la persona que la presente o aporte, o de algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos a nueve años de prisión, multa de treinta a trescientas cuotas y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos”⁴⁰

5.3.9 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO

LIBRO SEGUNDO, PARTE ESPECIAL, TÍTULO SEGUNDO, DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO V, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 265.- Al servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la comisión de un delito, se le aplicarán de 2 a 6 años de prisión y de 50 a 450 días multa.”⁴¹

⁴⁰ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/20/463/232.htm?s=>

⁴¹ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/23/545/default.htm?s=>

5.3.10 CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

“TÍTULO NOVENO, DELITO DE RESPONSABILIDADES POR LUCRO INDEBIDO, CAPÍTULO IV, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 259.- Al servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, intimide a cualquier persona para evitar que ésta o por un tercero, denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de un delito, se le aplicará de dos a siete años de prisión y de treinta a trescientos días de multa.”⁴²

5.3.11 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA

TÍTULO SEGUNDO, DELITOS CONTRA EL SERVICIO PÚBLICO COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PÚBLICO, CAPÍTULO V, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 302.- Al servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la comisión de un delito, se le aplicará de dos a seis años de prisión y de cincuenta a cuatrocientos cincuenta días multa.”⁴³

⁴² CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/24/573/262.htm?s=>

⁴³ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/26/625/321.htm?s=>

5.3.12 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA

LIBRO SEGUNDO, TÍTULO SÉPTIMO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO IX, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 189.- Se impondrán de seis meses a nueve años de prisión, de diez a doscientos cincuenta días multa y destitución, en su caso, e inhabilitación de seis meses a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público que por sí o por medio de terceros, inhiba o intimide por medio de la violencia física o moral, a cualquier persona, para evitar que esta o alguien con ella relacionada, formule denuncia, acusación o querrela o aporte información relativa a las conductas sancionadas por la legislación penal del estado o por la ley de responsabilidad de los servidores públicos del estado y de los municipios.”⁴⁴

5.3.13 CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE TABASCO

TÍTULO SEGUNDO, DELITOS CONTRA EL ERARIO Y EL SERVICIO PÚBLICOS, CAPÍTULO VII, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 239.- Comete el delito de intimidación el servidor público que:

- I. Por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta*

⁴⁴ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/27/654/199.htm?s=>

sancionada por la legislación penal lo por la correspondiente a la responsabilidad de los servicios públicos; o

- II. Con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omita una lícita debida, que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden vínculo familiar, de negocios o afectivo.*

Al que cometa el delito de intimidación, se le impondrá de dos a nueve años de prisión y multa de treinta a trescientos días multa.”⁴⁵

5.3.14 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS

TÍTULO OCTAVO, DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, CAPÍTULO X, INTIMIDACIÓN:

“ARTÍCULO 224.- Comete el delito de intimidación:

- I. El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y*

⁴⁵ CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE TABASCO, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/28/679/248.htm?s=>

II. El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior, realice una conducta ilícita u omite una lícita debida, que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

ARTÍCULO 225.- Al responsable del delito de intimidación se le impondrá una sanción de dos a nueve años de prisión, multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, destitución e inhabilitación de seis a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.”⁴⁶

5.3.15 CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ

TÍTULO DÉCIMO CUARTO, DELITOS CONTRA LA FUNCIÓN PÚBLICA, CAPITULO VII, INTIMIDACIÓN:

“Artículo 259.- Se impondrán de seis meses a ocho años de prisión y multa hasta de trescientas veces el salario mínimo, al servidor público:

I. Que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de un delito; y

II.- Que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia la fracción anterior realice una conducta

⁴⁶ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/29/698/247.htm?s=>

*ilícita u omite una lícita que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, afectivo o de negocio.*⁴⁷

Son casi la mitad del total de las entidades que conforman la República Mexicana que, afortunadamente, incluyen en sus Códigos Penales el tipo penal relativo al delito de intimidación cometido por Servidores Públicos Federales, es decir, previenen y sancionan a todo aquél empleado del gobierno de cualquier nivel que, en el desempeño de sus funciones realice conductas de las que pudiera desprenderse algún tipo de responsabilidad sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En general todos los preceptos que se citaron de las diferentes normas penales de la República Mexicana, tienen los mismos elementos de fondo, las transcripciones son muy semejantes, ya que están redactadas con apego a la Constitución Federal y en el caso de la penalidad hay una marcada diferencia ya que en algunos casos es menos severa como en el caso del Código Penal para el Estado de Sinaloa 2 a 6 años de prisión, con relación a la que priva en el Distrito Federal y Código Penal Federal, de 3 a 10 años de prisión.

El Estado de Coahuila no prevé el delito de intimidación pero a manera de ejemplo se cito el delito de Abuso de Autoridad que tiene una serie de conductas en las que el Servidor Público incurre pero que difícilmente se podrían demostrar y mucho menos el daño que causan, por lo que no serían sancionados.

Pero lo más importante de la inclusión de la intimidación como tipo penal en los códigos penales de los Estados, es la amplia prevención del delito, cometido dentro y en contra de la Administración Pública Federal, y acabar con la generación de otros, que tienden a ser causa raíz del primero, además, evitar que se lesione el normal desarrollo de las personas víctimas del delito.

⁴⁷ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/18/415/default.htm?s=>

CAPITULO CUARTO

TRASCENDENCIA DE LA INTIMIDACIÓN EN LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERALES

1. Análisis de la intimidación como una conducta ilícita que atenta contra el normal desarrollo de quienes están dentro o requieren los servicios de la administración pública.

La intimidación puede ser cometida por los servidores públicos dentro de un centro de trabajo y fuera de estos, pero en el desempeño de sus actividades relacionadas con la naturaleza de su puesto en alguna dependencia u órgano de gobierno.

Dicha conducta, ante todo ilícita, consiste en utilizar el poder y la fuerza a través de cualquier tipo de violencia, para acobardar o perseguir a otros con algún objetivo en particular, que en el peor de los casos se sabe que es para ocultar otro delito o conducta irregular que pudiera dar razón a algún tipo de responsabilidad.

La conducta intimidante tiene tal efecto en la víctima, que ésta se siente totalmente indefensa e incluso incapaz de solicitar ayuda, pero las víctimas no son propiamente adultas, existen situaciones en las que los afectados van a ser menores de edad que también sufren intimidación de parte de aquél servidor público que en el desempeño de sus funciones cometió algún delito en contra de la integridad de un menor. Este tipo de violencia cometida en contra de niños o de jóvenes es grave, desafortunadamente se presenta en centros o planteles educativos, donde la función de un servidor público es la de servir y no la de dañar, obvio es decir, que nos referimos a los maestros; porque cuando el servidor público se incorporó a la

administración pública en cualquiera de sus órganos, se comprometió a guiarse con honradez con la finalidad de servir, y sabía que para estar dentro de las normas de trabajo debía sujetarse a sus condiciones, luego entonces, si su función es la de servir, no la de dañar, esta actuando fuera de estas condiciones generales de trabajo, lo que implicaría su separación de su puesto y, por otro lado se encuentra involucrado en un tipo penal que cometió valiéndose de la violencia por intimidación para ocultarlo y ello amerita denunciar ante las autoridades penales.

Es por todo lo expuesto, que se considera a la intimidación como una conducta ilícita que atenta contra el normal desarrollo de quienes están dentro o requieren de los servicios de la administración pública, ya que evitan con actos violentos, que todos los que vivimos dentro de una sociedad regulada por normas, se vea alterada en su convivencia cotidiana, es decir, no es aceptable que un individuo o un grupo de individuos amparados en un puesto, rango, alto mando o simplemente que por la naturaleza de su trabajo que les concede atribuciones diferentes pero ventajosas por encima de los demás en su área, ejerzan violencia para intimidar y hacer callar a aquellos que, por circunstancias diversas, tengan en su poder información comprometedora.

Ahora bien, consideramos el normal desarrollo de una persona cuando esta sigue un ritmo de vida rutinario en sus ámbitos de actividades, dónde lo único que le preocupa es lo que ella misma determina como tal, pero estos límites se traspasan cuando le habrán de suceder cosas que ella no planeó y mucho menos quiere que prevalezcan por no ser parte de sus intereses, en consecuencia, cuando se le hace presente un acto intimidante, va a luchar con todas sus emociones para realizar lo mejor posible su salida de esa

condición de víctima y, si lo logra diríamos que salió airoso, pero cuando el tiempo entre la permanencia en este caso del delito de intimidación y la desaparición es demasiado largo, también le va a generar un daño emocional del que para recuperarse deberá hacer uso de especialistas, para evitar que queden secuelas de la violencia de que fue objeto y si acaso no requiere de esta ayuda, que es un derecho, la autoridad sancionadora debe exigir la reparación del daño moral por el estado de miedo, zozobra, duda, depresión etc, en que fue colocada la víctima por los métodos de que se haya válido el agresor en su calidad de servidor público que intimida; de tal manera que, lo que si es un hecho es que, el normal desarrollo de una persona en la sociedad se vio truncado y en muchos de los casos fue lesionado porque no es el único blanco de intimidación, también lo es su familia o sus bienes.

Este panorama donde las víctimas tienen baja autoestima, una imagen negativa de sí mismos, relaciones con los demás que carecen de seguridad e incluso la presencia de pensamientos suicidas y de violencia hacia los demás, por la depresión sufrida, nos hace reflexionar sobre la gran necesidad de brindar a los intimidados confianza, credibilidad a sus testimonios investigándolos a fondo, garantizarles discreción en el manejo de la información, apoyo incondicional para asegurar su permanencia en el trabajo y sobre todo un trato digno que le de valor a su persona y a su vez logre la justicia deseada.

Atentos a las consecuencias de los actos intimidantes cometidos por personas carentes de principios éticos y morales, que violentan el desarrollo normal de una o varias personas, tenemos la figura de las autoridades que pueden auxiliar a toda aquella víctima que reclame justicia porque algún órgano jurisdiccional no le dio respuesta a su

solicitud y, entre ellas tenemos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que puede impulsar mediante una recomendación la diligencia de los casos que así lo soliciten, es decir, es una opción para impulsar al denunciante del delito de intimidación y que no crea que los caminos se le cerraron aún y cuando las autoridades en conocer en un primero momento no le solucionaron su problema.

Todas estas consideraciones sobre él deber ser y el ser de los servidores públicos son necesarias para tener una visión de las víctimas del delito e identificar cuales son las consecuencias del delito de intimidación en el entorno social y sobre todo en la persona afectada, con el objeto de crear conciencia de la necesidad urgente de realizar las acciones necesarias para fomentar la denuncia del delito.

La Responsabilidad que nace del daño causado por un servidor público a un particular, tiene su fundamento en el Artículo 109 constitucional, que establece los diferentes tipos de responsabilidad aunque no se define la civil, pero la Exposición de Motivos del Título Cuarto de la Carta Magna, si la integra a los cuatro tipos de responsabilidad; no obstante, el Artículo 111 de la misma constitución menciona la responsabilidad civil y dice que puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda del orden civil y no se requerirá la declaración de procedencia.

Es así, que con base en el principio “nadie tiene derecho de dañar a otro”, cuya base se encuentra en los *artículos 1, 12, 12 y 27 Constitucionales*, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en perjuicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 dl Código Civil Federal.

Fuera de ser imputable al Estado la responsabilidad de un servidor público en ejercicio de sus funciones, en perjuicio de un particular que no tiene porque soportarla, el texto del Código Civil en su *artículo 1927*, señala que el Estado solo es solidariamente responsable del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, cuando la actuación de éstos constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

El artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable sólo en la materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal y el Artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen el derecho a la reparación de daños y perjuicios a particulares, cuando éstos se determinen en procedimiento administrativo disciplinario, sin necesidad de acudir a instancia judicial.

En resumen, el delito de intimidación es tan dañino para el que lo sufre, que el único escape para él, es la autoridad u órgano de control que conozca del asunto en un primer momento y de éste dependerá el deslinde de responsabilidades en contra de los servidores públicos que hayan cometido algún delito y si acaso fuera necesario, la víctima debe apoyarse en órganos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hasta lograr la justicia e incluso la reparación del daño moral nacido de la responsabilidad penal de un servidor público.

El daño moral, a nuestro juicio bien pudiera considerarse como un tipo penal, porque el Código Penal habla de la exigibilidad de la reparación del daño, que en el ámbito federal lo hace el Ministerio Público, en varios delitos, como una forma de sanción al responsable, pero también sabemos que la mayoría de las veces éste no se reclama y mucho menos se logra hacer efectivo, además de lo irrisorias de las cantidades; y a efecto de que esto ya no suceda, si se eleva a la categoría de delito, se evitaría que las conductas de los servidores públicos que atenten contra el normal desarrollo de una persona de manera alevosa y lacerante, para perjudicar hasta donde sea posible con conductas violentas disimuladas o francas. Por ejemplo en el caso del delito de intimidación un requisito es que la intimidación debe cometerse con la finalidad de evitar la denuncia de una conducta ilícita, pero cuando se cometen y no es con la finalidad de evitar la denuncia o aportación de elementos para su integración, es un también un hecho delictivo del servidor público realizado con el ánimo exclusivo de “dañar” a otro u otros durante el desempeño de sus atribuciones. Ahora bien, este tipo de hechos no tienen un lugar en el ámbito laboral porque la conducta ilícita se ha realizado con actos directos o disimulados, con la probable participación de más de una persona, en contubernio con otros servidores, para colocar a la víctima en estado de indefensión y desesperación y sin embargo, no se reúnen los elementos para demandar un hostigamiento, sino más bien un acoso en el trabajo y como el acoso lleva implícita violencia moral y la violencia genera daños irreversibles, es evidente que estamos frente a un daño por acoso moral, nacido de un ilícito penal cometido por un servidor público.

Por ello, se propone la inclusión en el Código Penal Federal de un delito cuya denominación incluya los términos “daño por acoso moral”, que subsista por sí mismo y su penalidad sea en función de la

intención dolosa de atentar en contra de otro con el fin de lacerar su integridad física o moral, es decir, se tendrá que acreditar que el servidor público sin causa justificada acosaba moral y dolosamente a otra utilizando la autoridad que le da cargo, con el mero animo de dañar. La frecuencia de esta conducta, increíblemente y al margen de las precisiones que amerite la propuesta, es muy alta, y es tal el estado de crisis emocional en que esta una persona que es acosada que muchas de las veces decide huir.

Comete el delito de daño por acoso moral:

I. El servidor público que utilice su puesto de responsabilidad para realizar por sí o por conducto de otros, de manera reiterada, actos de violencia de cualquier índole en forma franca o disimulada, en contra de cualquier persona que se desempeñe dentro o utilice los servicios de la administración pública federal, con la intención de provocar en esta daños tales que trunquen su normal desarrollo en sociedad y pongan en peligro su vida y la de los que la rodean;

II. El servidor público que con motivo de la comisión de los actos lacerantes a que se refiere la fracción anterior, ponga en peligro o dañe la calidad de los servicios que brinda la administración pública.

2.-Utilidad de denunciar y sancionar la intimidación para la prevención, denuncia y castigo de otros delitos.

Son varios momentos en los que se pone de manifiesto la utilidad de denunciar y sancionar la intimidación. Es decir, se considera que el delito de intimidación tiene la forma de un proceso gradual porque hay un momento “antes” que se presenta cuando el servidor público va a cometer el delito y la persona que por causas diversas se entera

de ello, es callada para que no denuncie esa falta, otro momento es “durante”, que surge cuando ya se ha cometido el delito y dónde nuevamente se somete, al amparo de una jerarquía, a alguien para que guarde silencio y no denuncie el delito o hechos delictivos que le constan, y por último tenemos al momento “después”, que se relaciona con el silencio permanente que reclama un individuo que en su calidad de servidor público que cometió un delito y desea que sus faltas no sean denunciadas, cuando la denuncia ha sido hecha y se están aportando elementos para su integración.

A la luz de estos tres momentos, es de gran utilidad proceder por medio de cualquier autoridad y denunciar los hechos que hayan dado lugar a la comisión del delito de intimidación en cualquiera de los momentos en que se presente; es decir, no es necesario ni conveniente que la víctima se espere hasta que el servidor público la coloque en estado de aparente indefensión y en donde es casi imposible que confíe en alguien, por el temor para denunciar lo que sabe y que seguramente le causará un daño más severo a su persona y a alguna dependencia gubernamental. Es por ello, que es determinante la colaboración de los órganos de control interno de la administración pública federal ubicados en las oficinas de gobierno, y de todas las autoridades que por la naturaleza de su trabajo tienen entre sus atribuciones la de recibir denuncias y/o querellas en contra de un servidor público que ha cometido un ilícito a efecto de determinar su responsabilidad, igualmente, es su obligación asistir al denunciante cuando de los hechos que ha exteriorizado se ha desprendido la existencia de otros que atentan contra los bienes o los servicios que brinda la administración pública federal, a efecto de continuar contando con su colaboración y testimonio.

La importancia de este último punto es la parte medular de la defensa de los intereses de la administración pública federal, porque si bien es cierto que el tipo objeto de nuestro análisis, es decir la intimidación, es resultado de la responsabilidad penal del servidor público, también lo es que, la esencia del precepto es colaborar en la salva-guarda de los intereses de la administración pública federal, de los daños y perjuicios que en este caso provengan de sus propios servidores públicos.

En consecuencia, se considera que la intimidación no denunciada es un impedimento para que salgan a la luz pública otros tantos delitos cometidos por los servidores públicos con motivo del desempeño de sus atribuciones, y muy contrariamente a esta hipótesis, se sostiene la contraria que nos indica que la denuncia oportuna y frecuente, por parte de los afectados, de hechos permitiría a los órganos encargados de su recepción tener y tomar conocimiento de los delitos que se ocultan detrás de actos de intimidación y consecuentemente se implementarían las medidas aplicables a la prevención, denuncia y castigo del delito en general.

3. Fenómenos sociales relacionados con la intimidación

Se ha reiterado que la autoridad podría tener acceso a información relacionada con otros delitos ocultos bajo el manto de la intimidación, sí la víctima que la sufre denunciara por cualquier medio; y en relación a ello, nos detendremos un poco para citar algunos de los fenómenos sociales que cohabitan en la sociedad, los cuales han venido surgiendo de una serie de conductas antisociales que metafóricamente los ha vuelto una “enfermedad” difícil de erradicar por la ausencia de una adecuada aplicación de la ley.

Son varios los fenómenos sociales que existen, lo que es de entenderse por el clima de desasosiego que prevalece en la sociedad mexicana, en donde la convivencia humana se traduce en difícil con cada vez menos respeto por el prójimo, por sus bienes, por el desinterés hacia los derechos humanos, en resumen, nos estamos deshumanizando cada vez más, despreocupándonos de fomentar aquello que generaría un bien colectivo y solo pensamos en nuestros intereses.

Intimidación e Impunidad

Es la Impunidad el fenómeno social cuya importancia radica en que a mayor impunidad mayor repetición de las conductas delictivas. En el continente, la impunidad es sin duda uno de los problemas más graves que aflige, y uno de los que necesita respuesta, talvez si nos referimos a ¿Cuántos murieron?, ¿Cuántos fueron arrancados de sus casas?, ¿Cuántos fueron asesinados?, ¿Cuántos fueron humillados y pisoteados para obligarlos a hacer o no hacer algo?, ¿Cuántos intentaron defenderse y denunciaron encontrando la muerte?, ¿Cuántos dijeron la verdad y no les creyeron?, ¿Cuántos indefensos nunca supieron que la vida no esta hecha de violencia y resistieron por comodidad?, sería muy larga la lista de delitos que pudieron ser castigados, investigados o por lo menos que tuvieran un indicio de justicia imparcial y sin embargo, predominan los crímenes sin pena alguna y, por otro lado, los culpables siguen libres por la vida, establecidos en sus puestos desde donde pueden volver a cometer actos delictivos con la protección que les da la calidad de servidores públicos.

Estamos sabedores de casos sonados de impunidad, donde la finalidad es valerse del “poder”, de las artimañas y “amistades” para no recibir el castigo merecido y si para ello es necesario intimidar pues

se hace. Hemos escuchado en todos los medios de difusión casos de delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que no han tenido una satisfactoria solución, ni para las víctimas ni ante la sociedad, como por ejemplo casos de enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas etc.; y ante toda esta gama de delitos y casos sin resolver el común denominador para que las investigaciones no avancen y con ello no se integren las averiguaciones previas se hace presente, el delito de intimidación, una de las conducta que atenta contra una correcta aplicación de la ley.

Los argumentos para sostener tal hipótesis son varios, pero por citar algunos, solamente bastaría reflexionar en las renunciadas impuestas de Jefes o Directivos ya sean de carácter judicial o administrativo que tienen la responsabilidad de integrar un asunto en donde se ven involucradas altas personalidades del ámbito político, las fugas de las cárceles o penitenciarias de alta seguridad que dejan detrás de si una estela de sospechas por la forma en que se dan y dónde el “chivo expiatorio” es un empleado sin ningún cargo de alta responsabilidad, o aquellos dónde el enriquecimiento de la noche a la mañana hace su aparición y de igual forma se surgen las justificantes de su limpio origen y buen manejo, cuando todos saben que “alguien” esta haciendo el favor de crearle un “teatro” a otro, eso si, “a como de lugar” y “si hace falta” intimidar para asegurar su pronto arreglo, pues es obvio pensar que se realiza, en virtud de que no toda la gente en los órganos del estado es corrupta y habrán algunas que se resistan a hacer algo que vaya en contra de sus principios morales y éticos, por lo que precisamente a este tipo de sujetos, cuya colaboración es indispensable, es a los que se les intimida.

Pero sería difícil imaginar un caso en particular, solo basta pensar en un panorama general de la administración pública y coloquemos la escena de resistencia contra presión y represión, un interés ilícito de por medio frente a una necesidad de conservar el empleo o la vida, viéndolo así en nuestra imaginación, en realidad no es nada que no se dé cotidianamente. Creer que la impunidad haya logrado invadir el servicio público hasta las más altas de las esferas burocráticas en dónde los favores por el nivel de responsabilidad tienen más valor, tampoco es increíble. Recientemente se han hecho del dominio público los atentados contra periodistas y hasta asesinatos, se ha argumentado que son obra del “narcotráfico” y es válida la hipótesis, pero porque no pensar en que alguno de esos periodistas sufrió los embates de un acoso por violencia moral, que lo intimidaron directa o indirectamente, personas que forman parte de la administración pública federal o local antes de matarlo; la respuesta es sencilla, pero no así lo fue para la víctima que debió tomar la decisión correcta para pedir auxilio a las autoridades, esas autoridades tibias y corruptas que abundan en el país y a las que no se les puede exigir nada, esas autoridades que solo buscan anotarse puntos a favor cuando tienen frente así de dónde hacerlo, y se olvidan de lo esencial, proteger el bien jurídicamente tutelado, la vida del denunciante, entonces ¿qué hacer?, quién le da seguridad a la vida de otro, se puede confiar en el que tiene la obligación de hacerlo, y si no pide auxilio debe vivir intimidado el resto de su vida.

Palabras más o menos, este es el panorama que se le presenta a todo aquel que se ve obligado a hacer algo que va en contra de su voluntad, por las circunstancias que sean y por el tiempo que se quiera, pero que no denunció y, de mera casualidad se le tiene como parte de un número estadístico de los hechos delictivos que no se denuncian y quedan impunes por temor.

Ahora bien, lo importante de todo esto, es que, si bien ya se tiene identificado el problema, lo procedente es tratar de emprender acciones debidamente planeadas y diseñadas para ser aplicadas al caso particular de la administración pública, que prevengan y porque no, solucionen las ola de intimidación que entorpece severamente la detección de conductas ilícitas cometidas dentro de la esfera de la administración pública.

Intimidación y Corrupción

Otro de los fenómenos sociales es la corrupción; los mexicanos, al igual que el resto de los países latinos, dominamos el tema, porque hemos sido espectadores mudos de ella, nos consta quienes son los protagonistas de este fenómeno que se auxilia de delitos como la intimidación, tráfico de influencias, uso abusivo de atribuciones y facultades etc. Es el servidor público quien prefirió delinquir y dejar de atender como debiera los asuntos que le son encomendados al puesto que ostenta y para el que fue debidamente contratado y remunerado, pero que no respetó ni condujo con honradez.

El binomio corrupción-impunidad es altamente nocivo, por lo lacerante que resulta para la sociedad, daña la base del estado, por sus efectos en la economía y estabilidad nacional. Es urgente emprender acciones en el marco jurídico que resulten en una eficiente y correcta aplicabilidad de la ley, imponer las sanciones que señala la Carta Magna, la Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos, el Código Penal y todas aquellas aplicables al caso e imponer el juicio político cuando este sea procedente por actos u omisiones realizadas en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

La cita que de los fenómenos sociales impunidad-corrupción se hace en este momento, es por la relación que tienen con el delito de inti-

midación. Es posible sostener que la intimidación es un impedimento para la denuncia de hechos presumiblemente constitutivos de delitos y estos al quedar ocultos por el temor a denunciarlos pasan a formar parte de la ola de impunidad por la no aplicación de la ley por desconocimiento de la existencia de aquellos; igualmente aplica al caso de la corrupción donde el servidor público se presta a cometer conductas ilícitas a cambio de “algo” y eso implica girar instrucciones para acosar a alguien al grado de intimidarlo para que haga u omita una conducta.

Intimidación y Reincidencia

La reincidencia en determinadas conductas, es decir la continua repetición de conductas, también es un fenómeno social que se relaciona con la intimidación porque en la medida de la no denuncia y ausencia de sanción, surge una nueva repetición del acto u omisión cometida por el servidor público federal o, en su defecto, se presentan por dicho funcionario actos cuya frecuencia en sus manifestaciones evidencian la continúa intención de delinquir. Por otro lado, tenemos a los funcionarios que no obstante haber recibido una sanción por su responsabilidad en la comisión de una conducta ilícita, retoman el camino del delito, ya sea directamente o por conducto de personas que se desenvuelven en la administración pública federal. Este fenómeno hace pensar que las sanciones no tuvieron el impacto que se pretendía, ya que se repitió la actitud delictiva, aunque puede ser que no el mismo delito.

Artículo 20 C. P. F.

Hay reincidencia siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero cometa un nuevo delito si no ha transcurrido desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma un término igual al de la prescripción de la pena salvo las excepciones fijadas por la ley.

En este sentido, uno de los motivos que impiden la correcta y oportuna aplicación de la ley, específicamente en el delito de intimidación, es la inmunidad procesal que la Carta Magna concede a ciertos servidores públicos para no ser sujetos al procedimiento penal, si antes no es declarada la procedencia de manera oficial por un órgano como la Cámara de Diputados; esta prerrogativa debería desaparecer porque vivimos en una sociedad donde la delincuencia no tiene ni cara ni forma determinada y por lo tanto debería desaparecer para actuar en contra de servidores públicos cuyas conductas ilícitas arrojan elementos suficientes para fincarles responsabilidad penal, pero la última palabra la Cámara de Diputados. Todo ello, en pro de mejorar la eficacia de la ley y reducir aquellos delitos como el de intimidación que es tan utilizado y muy poco denunciado.

4.- Postura de los órganos de control de las dependencias gubernamentales frente a conductas ilícitas que deben ser denunciadas penalmente.

El funcionamiento de los órganos y sistemas de control, obedece a la existencia de la responsabilidad administrativa, que es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previene las 24 fracciones del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Código de Ética a que hace referencia el Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, bajo los criterios tutelados por el Título Cuarto de la Constitución, de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia, contemplados, a su vez, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su *Artículo 7*.

También la Constitución Federal, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad. Y es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el ordenamiento que rige a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y, en los órganos de gobierno del Distrito Federal habrá de continuar la aplicación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. Su objeto es reglamentar, en este caso por ser objeto de nuestro tema los servidores públicos federales, en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El Código de Ética, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- Las autoridades competentes;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- La autonomía de los procedimientos; y
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal, con sus reservas, como en el caso de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que en caso de responsabilidad administrativa se regirán por su Ley Orgánica, por lo que la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, solo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y trabajadores federales, y por excepción a los Gobernadores de los Estados que componen el Pacto Federal, a los Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales.

4.1 Órganos y Sistemas de Control

La identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que existen disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades.

En el Poder Legislativo Federal

Tratándose de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna con facultades para recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.

La Cámara de Senadores tiene una Contraloría Interna cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política y, tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios; tiene facultades para agrupar a dichos grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara de Senadores.

En el Poder Ejecutivo Federal

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos refiere:

Art. 4 Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría de quejas y de responsabilidades de los órganos de control de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

En cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los órganos encargados del conocimiento, trámite y resolución de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su ámbito de competencia, como las Contralorías Internas y Unidades de Quejas y Denuncias que son los órganos encargados de para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y/o de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el poder Ejecutivo Federal la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora llamada Secretaría de la Función Pública, es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella le corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, y en consecuencia todas las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y de la Administración Pública deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta dependencia del ejecutivo Federal y aplicar a su vez la ley reglamentaria, por lo que en sus respectivos reglamentos internos y externos deben contemplarse las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias, que cumplan las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento referido.

En el caso de la Procuraduría General de la República sus servidores públicos son sujetos de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se podrá imponer, mediante el procedimiento que previene la ley, las sanciones disciplinarias contempladas en este ordenamiento, cuando incurran en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Además la Ley Orgánica de la PGR establece un procedimiento especial para los Agentes del Ministerio Público Federal, los agentes de la policía judicial federal y los peritos, cuando incurran en las responsabilidades o infrinjan las obligaciones que en dicha ley se consignan.

En el Poder Judicial de la Federación

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y los servidores públicos adscritos a él se resolverán por el consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por el Pleno de esta última; la competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que establece la misma Constitución. Los empleados y trabajadores del Poder Judicial de la Federación, aún cuando deben ser considerados servidores públicos, no son sujetos en materia de responsabilidades administrativas, de la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional porque su ley orgánica contempla los órganos de control, los sujetos, los procedimientos y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, sin menoscabo de que sean política y penalmente responsables.

4.2 Las Contralorías Internas

Éstas, son parte elemental de la estructura de los diferentes órganos públicos que al ser incluidas en la Ley Federal de Responsabilidades y/o Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos, obtuvieron nuevas facultades como la de instaurar procedimientos disciplinarios por responsabilidades administrativas y aplicar sancio-

nes de esta naturaleza en el ámbito de su competencia. A estas unidades les corresponde prevenir, vigilar, apoyar y sancionar en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud, deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener ese fin.

Las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades y de Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos, son las que enuncia el *artículo 3º en ambas leyes*; sin embargo los titulares de las Contralorías Internas podrán aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de previo acuerdo con el superior jerárquico, esto es, del titular de la dependencia, o en el caso de la entidades, del coordinador del sector correspondiente.

4.3 Las Unidades de Quejas y Denuncias

El artículo 49 y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades y de Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos dispone: “En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas , a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores público”; lo que iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente. La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficacia.”

Las unidades de Quejas y Denuncias deben conocer:

- De las quejas o denuncias que formulen los servidores públicos en contra de empleados federales adscritos al área de su competencia,
- De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores públicos adscritos a sus dependencias o entidad,
- De las Quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas regionales respectivas.

Para efecto del objetivo que en este momento se analiza, no nos ocuparemos de todo el procedimiento administrativo que implica una denuncia o queja en contra de algún servidor público pero, si de mencionar que es en la etapa donde se identifican generalmente hechos con responsabilidad penal atribuidas a un servidor público y que la contraloría tiene la obligación de hacerlas del conocimiento de la autoridad penal.

4.4 Momento de identificación de conductas ilícitas en el procedimiento disciplinario administrativo

Así pues, se recibe la **denuncia** en contra del servidor público, como primer paso, posteriormente, **se admite** la queja o denuncia, momento en que se integra con la documentación relativa a la queja o denuncia que permitan que el órgano administrativo competente contar con los elementos para iniciar las investigaciones y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario; **la Ratificación** es el siguiente paso, en este sentido se estará frente a una responsabilidad de tipo administrativo, acto seguido, se continúa con la **investigación de la queja o denuncia**, *aquí la Contraloría Interna a través de la Unidad de Quejas y Denuncias reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público. Si durante el desarrollo de las investigaciones la Contraloría Interna detec-*

ta que existe una conducta ilícita que da lugar a Responsabilidad Penal, deberá denunciar los hechos al Agente del Ministerio Público Federal.

Ya comentamos en párrafos anteriores la importancia de los órganos de control interno adscritos a cada una de las dependencias gubernamentales, como el receptor en un primer momento de las denuncias hechas por trabajadores y por particulares afectados por actos u omisiones cometidas por los servidores públicos en el desempeño de sus actividades o con motivo de ellas.

Ahora bien, la experiencia que obtuve durante el tiempo que me desempeñe muy cerca de éstos órganos de control interno, me permitieron crearme un concepto “dudoso” de la postura de éstos órganos de control frente a denuncias que traían aparejado una ilícita que debiera ser denunciada penalmente, porque en ocasiones se dejaba caer todo el peso de la ley sobre un individuo que no entrego bien las cuentas de un evento de fin de año, pero por otro lado se solapaba a aquél que le robaban de la misma manera, varias veces la nómina; para ser más claros, en realidad todo giraba en torno a que tanto interesaba o no denunciar un ilícito penal, ya que si se trataba de algún servidor público sin apoyo, le pedían la renuncia en la primera oportunidad, pero cuando se trataba de algún recomendado las cosas cambiaban y se “acomodaban” para que saliera lo menos perjudicado posible y la mayoría de las veces renunciaba pero se iba sin pagar nada del quebranto patrimonial que le hubiese provocado a la dependencia. Otras veces, se sancionaba al servidor público con una inhabilitación de un año cuando la falta implicaba mayor sanción, vista al Ministerio Público por la responsabilidad de carácter penal, además de pago a la Federación por algún tipo de quebranto.

Desgraciadamente la postura de los órganos de control era una información de carácter discrecional que tenía que ver con su com-

portamiento y si bien es cierto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son regidoras de la conducta profesional y con apego a derecho que debe prevalecer en éstos órganos de control, también lo es que el mundo del ser y del deber ser cada vez es más marcado; no basta que las leyes existan, es necesaria una exacta aplicación de las mismas, de tal forma que no se deje tanto al criterio de la autoridad judicial que muchas veces es injusta.

Actualmente la discrecionalidad de la información ya no es propia de los órganos de control y un ejemplo de ello es la normatividad que ya es un precedente en la vigilancia al seguimiento de trámites y solicitudes o, en nuestro caso de análisis, a las denuncias y quejas presentadas en contra de servidores públicos cuya conducta implique además una responsabilidad de carácter penal, y que son hechas ante las Unidades de quejas y Denuncias de los Órganos de Control Interno, siendo un claro ejemplo de ello la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, cuya finalidad se señala en las disposiciones generales:

“Artículo 1

La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía, y cualquier otra entidad federal.”

En cuanto al tipo de documentos a que puede tener acceso el público se encuentran los expedientes y resoluciones, así como acuerdos, por mencionar algunos que tendrían relación con la naturaleza de los que se utilizarían en caso de querer saber el seguimiento a una queja o denuncia:

“Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)III Documentos: Los expedientes, reportes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos,(...)"

En el Artículo 4, dicha ley refiere cuales son los objetivos de la Ley, y merece relevancia la fracción II, toda vez que en el supuesto de que se publicará toda la información que resultara del trámite de las Quejas y Denuncias en contra de servidores públicos, ahí se enterarían del seguimiento y último Acuerdo, y de ser procedente se inconformaría el afectado y terceros interesados.

"Son objetivos de esta Ley:

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigilancia del Estado de derecho.

La obligatoriedad de esta Ley la encontramos en el siguiente artículo:

"Artículo 5

"La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales."

Y hablando del Ministerio Público, sí de ese representante de la sociedad cuya imagen cada vez está más degradada por su pésimo proceder, que decir, sino que es una figura que también deja mucho que desear por lo "moldeable" en su toma de decisiones; la experiencia con ellos me demostró que fuera de buscar los elementos para la integración de las averiguaciones, parece que se empeñan en

no reunirlos y solamente reservarlos en tanto aparecen los elementos de prueba que acrediten la responsabilidad del denunciado o bien reservarlos para esperar su prescripción; y solamente que el asunto trascienda y se les exija su trámite, sí procuran la aplicación de la ley.

Sin embargo, actualmente la conducta de los servidores públicos está siendo vigilada, parte de ello es la lucha contra la corrupción y la transparencia en los servicios que brinda la Administración Pública Federal; desafortunadamente eso tampoco es una garantía para sentir que ya rebasamos el límite de la impunidad en los delitos que deberían haber sido denunciados penalmente y que no lo fueron por las razones que se quieran. Los criterios obedecen a muchos factores externos, pero probablemente la intimidación sea parte de esas conductas ilícitas de los servidores públicos que no son denunciadas y que si bien no se intimida abiertamente, también lo es que, no es necesario, porque el sólo hecho de ser, por ejemplo, un empleado que denuncia a su jefe ya lleva un temor implícito de perder el trabajo y en el caso de un particular, su temor puede ser que se vuelva imposible un trámite o de verse involucrado en una serie de movimientos burocráticos que no pretendía.

Es necesario informar a empleados y particulares, sobre lo que se hace ante el conocimiento de un ilícito penal e incentivar y comprometer a los órganos de control interno para que lo difundan con el importante objeto de disminuir la incidencia de conductas delictivas que pongan en peligro la integridad física o mental de quienes se desenvuelven o utilizan los servicios de la administración pública.

5. Por una asesoría jurídica que garantice la protección del denunciante a efecto de dejar a salvo sus derechos, así como su integridad física.

Se esta integrando una averiguación previa, se esta desarrollando un proceso, se están fincando responsabilidades por hechos probablemente constitutivos de delito ante autoridad distinta de la judicial; en cualquiera de estas circunstancias, el denunciante, quien por lo regular es la misma víctima, va a ser determinante para que el resultando del trámite sea satisfactorio, pero, quien protege al denunciante o a la víctima que ha sido objeto del delito de intimidación, para que sus derechos estén garantizados al igual que su integridad física y la de sus familiares y amigos.

5.1 Antecedentes sobre la protección a víctimas del delito

ONU

El nacimiento de la asistencia y protección a víctimas en México es relativamente joven, pero ha tenido una activa participación y aprobación en la redacción de documentos en la materia, reconocidos por la ONU, como “La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para la Víctimas del Delito y del Abuso del Poder”, texto aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en noviembre de 1986 por resolución 40/34, a su vez aprobada por México, que proporciona las definiciones de víctimas del delito y víctimas del abuso del poder y entre otras cosas, recomienda medidas que han de tomarse en cuenta en los planos internacional y regional, “para mejorar el acceso a la justicia y el trato justo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia social a las víctimas de delitos”.

“En el apartado A se establece que se entenderá por víctimas “las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación

penal vigente en los Estados miembros, incluida la que prescribe en abuso del poder”. Adiciona, en un párrafo siguiente, a manera de aclaración y para efectos de interpretación, que “Podrá considerarse “víctima” a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima”.

Se introduce un agregado a la definición de víctima, que amplía el ámbito victimal. Textualmente dice: “en la expresión “víctima” se incluye, además en su caso, a los familiares o personas a cargo (sic) que tengan relación inmediata con la víctima directa a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la “victimización”.

Nótese que el concepto de víctima proporcionado es sumamente amplio, abarca hasta a las personas que hayan sufrido algún daño al momento de asistir a la víctima o al prevenir la comisión del hecho.

Más adelante, el apartado B se dedica a las víctimas del abuso del poder, y, en ese contexto: se entenderá por “víctimas” las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

El documento completo consta de veintiún principios: diecisiete abordan lo referente a las víctimas de delitos y cuatro a las víctimas del abuso del poder.

La declaración constituye un marco jurídico que ha de servir de base para la elaboración de las leyes correspondientes de los Estados miembros.

La declaración dispone que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto a su dignidad, y tendrán derecho al acceso a los mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación nacional (principio 4). Consigna, también, que : a) se debe “prestar asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial”, y b) se han de adoptar “medidas para indemnizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor contra todo acto de intimidación y represalia” (principio 6º.).

Por cuanto a la asesoría jurídica, estipula que se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante los procedimientos procedentes adecuados y expeditos (principio 5º.). Asimismo, señala que deberá informarse a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas (principio 6º.).

Por lo que respecta al resarcimiento, subraya la obligación que tienen los delincuentes, o lo terceros responsables de la conducta de aquellos, de resarcir equitativamente a las víctimas, a sus familiares o a las personas a su cargo. El resarcimiento comprenderá “la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restauración de derechos” (principio 8º.). En el mismo ámbito del resarcimiento, prescribe que cuando funcionarios públicos y otros agentes, a título oficial violen la

legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado (principio 11).

En relación con la indemnización, prevé que cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes, los Estados procurarán indemnizar financieramente a las víctimas, en casos particulares de delitos graves (principio 12).

Respecto a la asistencia que deben recibir las víctimas, menciona específicamente la médica, la psicológica y la social (principio 14).⁴⁸

5.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución de 1917 contenía en su *artículo 20* los derechos de las garantías del acusado y decía “en todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:(...)” para decir con la reforma de 1993: “En todo proceso del orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:(...)”; se introdujo el término “proceso, al igual que “inculpado”.

Hasta 1993, la Constitución no postulaba, en forma expresa, derechos de las víctimas, y una reforma del mes de septiembre del mismo año reconoció algunos de los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito: “en todo proceso del orden penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes”.

Las garantías reconocidas a las víctimas e incorporadas a la Constitución son:

⁴⁸ ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, OLGA, Derechos de las víctimas y de los ofendidos por el delito, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a edición, México, 2003, p. 1 a 4.

- a) La asesoría jurídica.
- b) La reparación del daño.
- c) La coadyuvancia con el Ministerio Público.
- d) La atención médica de urgencia cuando la requiera, y
- e) Las demás que señalen las leyes.

“Esta importante reforma constitucional de 1993, significó en su momento, el adelanto más trascendente en el esfuerzo por lograr el reconocimiento de los derechos de las personas afectadas por el delito. Las Comisiones Unidas de Gobernación y de Puntos Constitucionales de Justicia anotaron que con la reforma se pretende que la víctima u ofendido, en la medida de lo posible, sean restituidos en el ejercicio de sus derechos violados por el delito. “En ese tenor, la iniciativa eleva a nivel de garantía constitucional la protección de los derechos de las víctima u ofendido, como expresión genuina de solidaridad que la sociedad debe al inocente que ha sufrido un daño ilegal”. Se destacó también que la reforma da mayor presencia a la víctima del delito en el procedimiento penal, ya que antes tenía “un papel secundario como mero reclamante de una indemnización”.”

Reforma Constitucional del año 2000

Por decreto de 23 de agosto de 2000, publicado en el diario Oficial de la Federación el día 21 de septiembre del mismo año, se modificó nuevamente el *artículo 20* constitucional y dice el párrafo introductorio: “ En todo proceso del orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrá las siguientes garantías”. Además de dar cabida a las garantías del inculpado, se regulan las garantías que la Constitución de la República reconoce a las víctimas u ofendido por el delito, y en el Apartado “A” están los textos referentes a las garantías

del inculpado y en el Apartado “B” se derogó lo relativo a la víctima y se consagró a los derechos de las víctimas u ofendidos por el delito.

Artículo 20. En todo proceso del orden penal, el inculpado, la víctima, o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

I a III...

IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del apartado B de este artículo.

V a X...

B. De la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal.

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

V. cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI. solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

Evidentemente, este decreto pretende dejara salvo los derechos del denunciante que también se enfrenta a una serie de problemas ya que siempre se había considerado solo al inculpado.

5.3 Garantías constitucionales de la víctima

Asesoría Jurídica

De acuerdo al marco de la ONU y de nuestra Constitución, que se acaban de enunciar, tenemos que retomar el cuestionamiento de la asesoría jurídica que garantice la protección del denunciante a efecto de dejar a salvo sus derechos así como su integridad física; es así que asesorar jurídicamente a una persona es –según anota Fix Zamudio- “el patrocinio que proporcionan los abogados, tanto los privados como los que prestan sus servicios en el sector público, a las personas que requieren de sus conocimientos técnicos para resolver problemas jurídicos y procesales”.

“En relación con la asesoría jurídica que debe prestarse a la víctima u ofendido por el delito, el aspecto más debatido es el referente a cuál es la institución que debe asumir esa responsabilidad. Se ha dicho que la asesoría jurídica para la víctima u ofendido no le corresponde al Ministerio público, a pesar de que, siendo precisamente el (...) representante de la sociedad, es, consecuentemente también, representante de la víctima en el procedimiento penal.

Por otra parte, se piensa, de manera muy generalizada, que es la Institución del Ministerio Público la que debe tener, entre sus atribuciones, la responsabilidad de asistir jurídicamente a la víctima y a los ofendidos por el delito, y obviamente la de informarles sobre sus derechos y sobre el desarrollo del procedimiento penal. Esta encomienda ha de abarcar tanto la etapa de averiguación previa, en la que el Ministerio Público es la autoridad que lleva el control de las investigaciones, como la del proceso penal en la que (...) es sólo una de las partes. Es decir, la actividad de asesoramiento debe empezar

en la averiguación previa y concluir con la sentencia y, en su caso, hasta lograr el pago de la reparación del daño”⁴⁹.

Sin embargo, el Código de procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 9º , regulador de los derechos de las víctimas o de los ofendidos por algún delito que “El sistema de auxilio a la víctima del delito dependerá de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”

“Lo que racionalmente debe hacerse es robustecer, dentro de la Institución del Ministerio Público, el área de asesoría, constituida como auténtica asistencia legal para la víctima. Un área que gratuitamente oriente a la víctima, tanto en la averiguación previa como en el proceso, sobre la defensa plena de sus intereses.”⁵⁰

Estamos de acuerdo con la opinión de la maestra Olga Islas, en la urgente necesidad de que exista un mecanismo de asistencia legal a las víctimas del delito, con la función específica de apoyarla en todo momento desde que inicie la averiguación previa, hasta que culmine en la sentencia, pero no solamente por el hecho de que le vayan indicando que rumbo lleva o habrá de llevar su trámite, sino, también se hace necesaria esta figura porque a esta persona afectada por un pueden surgirle repercusiones de distinta índole que en lo cotidiano van resolviendo poco a poco y muchas de las veces en manos de pseudo profesionistas que más que apoyarlas las estafan. Un ejemplo de ello sería la necesidad urgente de asesoría para enfrentar actos intimidatorios, surgidos a partir de la denuncia de hechos constitutivos de delito y que hayan pretendido ocultarse ejerciendo intimi-

⁴⁹ ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, OLGA, Derechos de las víctimas y de los ofendidos por el delito, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a edición, México, 2003, p. 15 y 16.

⁵⁰ Ídem, p.17

dación, que es el tipo penal que nos ocupa en el presente trabajo y por el que pugnamos por una asistencia legal efectiva a favor de la víctima del delito. Se sabe que hechos como esos, no obstante hacerse del conocimiento de la autoridad, en pocas ocasiones la razón asiste al Representante Social, el porque de ello, podría decirse que por vicios en el desempeño de sus trabajos que los lleva a no hacer más allá de lo que se les ponga en frente, por ello caen en omisiones que salen muy caras a los afectados, quienes tienen que buscar la manera de seguir especulando ante la falta de información.

5.3.1 La Coadyuvancia con el Ministerio Público

Poner a disposición del Ministerio Público (o juez), todos los elementos conducentes a acreditar los elementos del tipo penal, la probable y plena responsabilidad del inculpado y a justificar la reparación del daño, es en lo que básicamente se traduce la coadyuvancia; sin embargo como una de las garantías constitucionales del afectado, este derecho esta muy limitado porque no existe una verdadera relación entre la víctima y el Ministerio Público, éste que actúa en ocasiones por su cuenta, sin informar de nada a la víctima y, por otro lado tiende a ser tan pasivo que la víctima se encuentra en un estado de indefensión que la obligan a buscar sus elementos de prueba, y sobre todo cuando de ello dependa la reparación del daño, que no puede dejar a discreción del Ministerio Público porque éste lo descuida

En este sentido, la reparación del daño debe ser el aspecto más relevante a considerar en el delito de intimidación, independiente del resultado de la denuncia o juicio que se este desarrollando, porque con ello se reintegra económicamente a la víctima un poco de lo perdido por causa de un servidor público que cometió conductas ilícitas y que para ocultarlas intimidó a aquél que podría denunciarlo,

y por otro lado hay que tener presente que esta sería una medida preventiva para una conducta que podría repetirse en cualquier momento, aún y cuando ya haya sentencia condenatoria de por medio; es decir, tenemos que pensar en un estado de derecho ya no tan correctivo sino más bien preventivo, que haga más lejana cada vez, la posibilidad de que una conducta se repita.

5.3.2 Atención Médica y Psicológica de Urgencia

Garantía constitucional: “III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia”, (artículo 20 constitucional).

Esta garantía constitucional de la víctima es trascendente y tiene que ver con el derecho que tiene a que se le brinde atención médica, es decir, ayudar a su recuperación cuando su integridad física ha sido vulnerada o dañada física o mentalmente, pero desafortunadamente es una práctica poco utilizada por la falta de información que se le brinda a los afectados, es conveniente mencionar que este es uno de los aspectos que se deben tener en cuenta para implementar aquella figura que brinde asesoría legal en todo momento a la víctima, y como la atención médica es una garantía, forma parte de la información de carácter legal de que debe disponer el afectado. Pero para entenderla es necesario retomar su fundamento legal y quienes son los responsables de su aplicación.

El derecho de las víctimas u ofendidos por el delito a recibir atención médica, es un caso particular muy específico y limitado, del sentido amplio del *Artículo 4º Constitucional* que prescribe: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades par el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia

de salubridad general, conforme a lo que dispone la *fracción XVI del artículo 73* de esta Constitución”.

Es así como la Ley General de Salud reglamenta el derecho que tiene toda persona a la protección de la salud y establece las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud (artículo 1º.), entendiéndose por éstos “todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad, *artículo 23*. El mismo *artículo 23* del texto legal señala que los servicios de salud pueden clasificarse en: a) atención médica, b) salud pública, y c) asistencia social.

La atención médica que es importante en nuestro caso de análisis, en el *artículo 33* del Reglamento de la Ley General de Salud, incluye tres clases de actividades: a) Preventivas, b) Curativas y c) Las de rehabilitación, que tienden a limitar el daño y corrigen la invalidez física o mental. Pero en cuanto a la atención específica de las víctimas del delito se establece de manera general, que los integrantes del Sistema Nacional de Salud deberán “dar atención preferente e inmediata a quienes hayan sido sujetos de la comisión de delitos que atenten contra la integridad física y mental o el normal desarrollo psicosomático de los individuos”, *artículo 171*. El término urgente se entenderá cuando el problema médico-quirúrgico, ponga en peligro la vida. El deber de prestar la atención médica corresponde al Estado, pero si es un particular quien los brindó, el pago de los mismos está incluido en la reparación del daño.

5.3.3 Reparación del Daño:

Garantía constitucional:

- V. que se le repare el daño. En los casos en que se procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido sentencia condenatoria.
- VI. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

La reparación del daño es una pena pública regulada en los códigos penales, no ha dado buenos resultados porque en la mayoría de los casos, por descuido no se logra hacerla efectiva, y el ofendido nada puede hacer porque está al margen del proceso y cuando se consigue su pago, éste se efectúa hasta después de pronunciada la sentencia condenatoria firme y con ello la víctima debe esperar hasta la sentencia condenatoria, para poder obtener los beneficios inherentes a la reparación del daños. Todo ello se evitaría si existiera una correcta forma de garantizar el pago de los daños desde el inicio del proceso, lo que permitiría la no exigibilidad por parte del juez, de los documentos que acrediten las erogaciones hechas, que efectivamente sí las hubo.

No especifica la constitución la naturaleza de la reparación del daño, si es civil o penal, pero aún faltan avances.

Careo optativo para víctimas u ofendidos menores de edad

Artículo 20, fracción V. “Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estará obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevaran a cabo las declaraciones en las condiciones que establezca la Ley.”

En este sentido, pueden existir razones válidas que impidan a la víctima denunciar, como en el caso de la intimidación y cuando esta se decide, la autoridad lleva a cabo un careo que puede poner en peligro su integridad física y su vida.

Este es otro de los aspectos donde vemos un absoluto desinterés de la autoridad concedora por salvaguardar las garantías individuales de la víctima, porque no tiene la mínima discreción para no exponerla y la carea con el delincuente. En el caso del delito de intimidación que da razón nuestro trabajo creemos que esto es muy delicado porque la denuncia de la víctima no sólo lleva en sí, el delito cometido en su contra, es decir, intimidación, sino, también está denunciando los motivos que dieron vida a esa conducta ilícita, mismos que pueden ser sumamente graves, tanto que puede que la intimidación no cese o no haya sido nada si consideramos que su vida puede estar en peligro o la de sus familiares y amigo, pero la constitución no deja otra opción, ya que si interpretamos el hecho de que sólo los menores de edad no están obligados a carearse y por los motivos de violación y secuestro solamente, quiere decir que el resto de las personas si están obligadas, lo que se hace injusto puesto que en nuestro caso en particular reiteramos que es un delito en el cual se debe considerar que la víctima está haciendo un esfuerzo por sacudirse el miedo e invocar justicia y a cambio reciba otra dosis de miedo e inseguridad, por lo que consideramos que debe haber una reforma que señale los casos excepcionales, aparte del existente, en el que la víctima no este obligado a carearse y que las circunstancias que dan motivo al delito de intimidación sea una de ellas.

5.3.4 Medidas y providencias de seguridad y auxilio

Garantía Constitucional: “VI solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio”.

En una sociedad tan insegura como en la que vivimos no se debe poner en duda que una víctima del delito debe ser objeto de seguridad y auxilio, ello independientemente del delito de que se trate, hay que tener en cuenta que nunca se sabe con precisión cual va a ser la reacción del ser humano que se ve evidenciado; pese a ello, la garantía es vaga porque no manifiesta abiertamente la asistencia de seguridad y auxilio a la víctima, sino que éstas deben ser solicitadas a la autoridad concedora y esta concederle aquéllas existentes, pero no dice cual es la línea a seguir para elaborarlas.

Es, en toda su magnitud, una limitación muy grande para la víctima porque si bien es su derecho pedir seguridad y auxilio, también lo es que no sabe que pedir específicamente puesto que no sabe de las medidas que haya y en iguales circunstancias esta la autoridad, puesto que no especifica la ley que tiene el contenido de estas medidas de seguridad y auxilio; al respecto es pertinente que se reforme la constitución y se subsanen esos aspectos que quedaron ambiguos, previendo la necesidad inminente de dar a la víctima del delito auxilio y seguridad cuando se encuentre en peligro su vida, y consideramos que el delito de intimidación, por sí mismo, ya atenta contra el bien jurídicamente tutelado que es la vida y la lógica nos indica que el que denuncia la intimidación, denuncia la razón de esta y las conductas que bien pudieran ser delitos pueden provocar en el servidor público o en terceras personas vinculadas con él, el deseo de la venganza.

5.4 Los derechos de las víctimas o de los ofendidos por el delito en el Código Federal de Procedimientos Penales

Las disposiciones de este Código, más significativas, son producto de las reformas de 1993 publicadas el 10 de enero de 1994 y no recogen el contenido de la reforma constitucional del año 2000, que adicionó el *apartado B del artículo 20*.

Así, el *artículo 141* contiene las siguientes disposiciones procesales: “que en todo procedimiento del orden penal, la víctima o el ofendido por algún delito tendrán derecho a:

- I. Recibir asesoría jurídica y ser informado, cuando lo solicite, del desarrollo de la averiguación previa o del proceso.
- II. Coadyuvar con el Ministerio Público.
- III. estar presente en el desarrollo de todos los actos procesales en los que el inculpado tenga este derecho.
- IV. Recibir la asistencia médica de urgencia y psicológica cuando lo requiera, y
- V. Las demás que señalen las leyes.

El artículo 2º especifica en términos generales las atribuciones del Ministerio Público, mismas que guardan relación con los derechos de las víctimas, ya que señala que compete al Ministerio Público llevar a acabo la averiguación previa y ejercer cuando proceda, la acción penal ante los tribunales correspondientes.

Los derechos regulados en forma específica son la coadyuvancia con el Ministerio Público, *artículo 249 del CFPP*; la atención médica , *artículo 188 del CFPP*; las medidas y providencias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas, *artículo 123, 399 bis, párrafo 1º, 413-I y 421-III*; y las garantías para la comprensión de los actos procesales, *artículo 28 y 31 del CFPP*.

Para efecto de nuestro objetivo en análisis relacionado con la necesidad de una asesoría jurídica que garantice la protección del denunciante a efecto de dejar a salvo sus derecho, así como su integridad física, el *artículo 123* del código en cita específica:

- Inmediatamente que el Ministerio Público Federal o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio diligencias de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictará todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas. Lo mismo se hará tratándose de delitos que solamente puedan perseguirse por querrela, si ésta ya fue formulada que.

El *artículo 399 bis*, párrafo 1º dice:

- En caso de delitos no graves, el juez, a solicitud del Ministerio Público, podrá negar la libertad provisional del inculpado, cuando aquél aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El artículo 412-III refiere:

- Al inculpado que ha garantizado por sí mismo su libertad provisional bajo caución (con depósito, prenda, hipoteca o fideicomiso, se le revocará , entre otros casos, por amenazar al ofendido o a algún testigo de los que hayan depuesto o tengan que deponer en su asunto o tratarse de cohechar o sobornar a alguno de estos últimos, a algún funcionario del tribunal o al agente del Ministerio Público que intervengan en el caso.

5.5 Normatividad de la Procuraduría General de la República en apoyo a Víctimas del Delito

I. *Programa Nacional de Procuración de justicia 2001-2006*; incluye dentro de sus “retos” el de “Prevenir el delito y atender a las víctimas” y refiere:

“Tratándose de la víctima o el ofendido, los lineamientos constitucionales y legales establecidos, hacen necesario un sistema de atención en que se instrumenten y unifiquen acciones permanentes de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, todas ellas relativas a: proporcionarles información sobre sus derechos; al igual que a darles información respecto del desarrollo tanto del procedimiento como del proceso penal, que la víctima o el ofendido coadyuven con el Ministerio Público a fin de que sean recibidos y desahogados todos los elementos de prueba; que los mismos estén presentes en el desarrollo de todos los actos procesales a los que tengan derecho; que reciban atención médica y psicológica de urgencia y les sea promovida la garantía de la reparación del daño, así como también se haga efectiva la reparación derivada de la comisión del delito.”

Este texto solo contempla algunas de las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin hacer ningún planteamiento concreto.

II. La Ley orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 2002, sí recoge sin omisiones y con puntualidad todas las garantías que para la víctima o el ofendido postula la Constitución de la República, los cuales ya se mencionaron en páginas anteriores. Así en su *artículo 4º*. dispone que en materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito, corresponde al Ministerio Público de la Federación, en la averiguación previa:

Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando los solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal.

Recibir todos los elementos de prueba que la víctima u ofendido aporte en ejercicio de su derecho de coadyuvancia, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como para determinar en su caso, la procedencia y monto de la reparación del daño. Cuando el Ministerio Público de la Federación considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa.

Otorgar las facilidades para identificar el probable responsable y, en los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, privación ilegal de la libertad, o cuando así lo considere procedente dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido.

Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto.

Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Ministerio Público de la Federación lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica de haga extensiva a otras personas.

Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño, e

Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables.

III. Reglamento de la Ley Orgánica

En el actual Reglamento se crea la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, la cual, tiene las siguientes “facultades”, establecidas en el artículo 42:

- Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas y ofendidos por delitos federales, en coordinación con otras unidades administrativas competentes.

- Coordinarse con las áreas competentes de la Institución para promover que se garantice y se haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios a las víctimas y ofendidos de los delitos federales de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Proponer la celebración de convenios con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del artículo 20, apartado B, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Canalizar a las víctimas y ofendidos por delitos federales, así como a otras personas cuando resulte necesario, a las dependencias y entidades que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo, médico, psicológico y educacional, vigilando su debida atención.
- Implementar medidas que faciliten el avenimiento entre la víctima u ofendido del delito y el inculcado, y
- Las demás que le confieran otras disposiciones al procurador.

IV. La Procuraduría General de la República publicó, el 30 de marzo de 2001, un “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación respecto a las garantías de las víctimas u ofendidos por los delitos”.

5.6 Protección a las Víctimas del Delito en las Entidades Federativas

- a) Son varios los estados de la República que se han preocupado por la atención a víctimas del delito, es por ello que a continuación se enlistan con la normatividad que actualmente aplican:
- b) Estado de México, “Ley de auxilio a la Víctima del Delito”, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado, el 20 de agosto de 1969.

- c) Tlaxcala, “Fondo Protector de las Víctimas de los Delitos y de Ayuda a los Procesados Indigentes”, publicado en el periódico oficial del gobierno del estado, el 22 de julio de 1981.
- d) Jalisco, “Ley del Centro de Atención para las Víctimas del Delito”, publicada el 7 de marzo de 1988.
- e) Durango, Ley que crea el Centro de Atención para las víctimas del Delito, para el Estado de Durango”, publicada en el periódico oficial del estado el 25 de junio de 1998.
- f) Tamaulipas, “Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas y Medidas Tutelares”, en vigor desde el 12 de enero de 1987.
- g) Veracruz, Fondo para la Compensación a las Víctimas de los Delitos”, creado por decreto de fecha 18 de julio de 1991.
- h) Nuevo León, Unidad descentralizada de la Secretaría General de Gobierno, denominada “Centro de Atención a Víctimas de Delitos”, creada por Acuerdo del Ejecutivo Estatal publicado el 27 de enero de 1993.
- i) Puebla, “Ley para la Protección a Víctimas de Delitos del Estado Libre y Soberano de Puebla”, publicada el 4 de junio de 1996l.
- j) Chiapas, “Ley para la Protección a Víctimas del Delito en el estado de Chiapas, publicada en el periódico oficial el 11 de diciembre de 1997.
- k) Sinaloa, “Ley de Protección a Victimas u ofendidos por el Delito para el Estado de Sinaloa”, publicada el 16 de octubre de 1998 en el periódico oficial “El estado de Sinaloa”.
- l) Sonora, “Ley de Atención y Protección a Víctimas del Delito para el Estado de Sonora” que data del 11 de noviembre de 1999.
- m) San Luis Potosí, “Ley de Atención a la Víctima del Delito del estado Libre y soberano de San Luis Potosí, publicada en el periódico oficial el 11 de abril de 2000.

5.7 Instancias de Audiencia y Apoyo a las Víctimas u Ofendidos,

En caso de obstaculización o violación de sus derechos, por parte del Ministerio Público, se podrá recurrir a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República.

En caso de que la violación sea hecha por cualquier servidor público (inclusive algún Agente del Ministerio Público), se podrá presentar queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Instituciones de Apoyo

Existen diversa instituciones de apoyo a víctimas del delito como los Centros de Apoyo y Terapia, agencias Especializadas en Delitos Sexuales, dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En resumen, hemos visto toda la gama de opciones de que dispone la víctima de un delito en el ámbito federal y hemos dado cuenta de la deficiente aplicabilidad de ellas por parte de la autoridad concedora; pero es evidente que no es responsabilidad total de la autoridad que no pone a disposición de la víctima los medios de defensa de que dispone como parte de las garantías individuales a que tiene derecho, en realidad todo surge en nuestra Carta Magna, porque no contiene todos los elementos necesarios que definan de manera precisa como deben ser aplicadas esas garantías y las formalidades que requiere su propia regulación.

Nos encontramos en una sociedad en donde la víctima requiere seguridad, confianza, protección y discreción, que le garanticen que su vida y la de sus allegados no será objeto de daño, y es eso precisamente, lo que no se le brinda, al contrario, su palabra queda en

entredicho al momento de denunciar los motivos por los cuales fue objeto de intimidación, su figura pasa a segundo término, sobre todo ante los órganos de control interno, dónde sus intereses, en este caso el Daño que por intimidación le fue provocado, quedan relegados y eso no debe suceder porque debemos tener presente que si alguien sirve de ayuda para la denuncia de delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con el motivo de ellas, son los trabajadores, sin olvidar la imagen del particular que también es afectado, pero el primero comparte más tiempo por la naturaleza del trabajo con el funcionario que delinque, y no es justo que aparte de sufrir la intimidación por cualquier tipo de violencia, y por la delicadeza del caso que lo obligo a callar en su momento, se decida a denunciar y en respuesta no se le indemnice con una reparación de daños y toda la investigación se concentre en otras diligencias que con su denuncia también motivó.

CONCLUSIONES

1. Históricamente la intimidación no ha tenido un trato especial en su estudio, porque se incluía en diferentes normas como un acto aislado, sin embargo, no quedaba a salvo de ciertas sanciones y los antecedentes de que se dispone dejan ver que si se consideraba como conducta delictiva que merecía ser sancionada.
2. La evolución de la penalización de la intimidación como conducta delictiva ha ido en ascenso y ahora la vemos incluida en normas de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, ONU, como una forma de violencia, en éste caso cometida por servidores públicos, y México ha reconocido el contenido de esos acuerdos y se ha comprometido a darles cumplimiento, la muestra más evidente es la tipificación del Delito de Intimidación en los Códigos Penales de la mayoría de los Estados de la Federación, así como en el Distrito Federal.
3. La necesidad de regular la conducta de los servidores públicos, para evitar que incurran en delitos que atenten contra la administración pública en el desempeño de sus atribuciones o con motivo de ellas, fue una condición necesaria que dio vida a todo el marco legal de que hoy se dispone y cuyo fundamento esta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para sancionar administrativamente y, de ser necesario, denunciar por la vía penal a aquellos que cometan conductas ilícitas como el delito de intimidación previsto en artículo 219 del Código Penal Federal, Título Décimo “De los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos Federales”.

4. La ausencia de una exacta aplicación de la ley, ha motivado que las víctimas del delito de intimidación no denuncien, por lo que es necesario que sean tratadas con respeto, dignidad y responsabilidad, cuidando ante todo su integridad física y moral.
5. Las prácticas tradicionales en la impartición de la justicia, envueltas de corrupción, sólo han fomentado la pérdida de confianza entre las autoridades y los gobernados, lo que ha impulsado el crecimiento de fenómenos sociales como la impunidad, la corrupción y la reincidencia.
6. Es conveniente fomentar la actitud de denuncia del delito de intimidación cometido por los servidores públicos federales, ya que de lo contrario quedan en el anonimato otros delitos por miedo.
7. Existe una conducta diferente al delito de intimidación, en cuanto a su intencionalidad, porque también es cometida por un servidor público de alto mando y consiste en causar daño de cualquier manera a otra persona que es generalmente un trabajador, con la finalidad de quitarle su dignidad y dejar secuelas irreversibles en su conducta, que dicho sea de paso afecta en el desempeño laboral de la víctima y de los servicios públicos, se considera que debe ser un delito denominado Daño por Acoso Moral.
8. Los órganos de control interno ubicados en las dependencias gubernamentales, al igual que la autoridades ministeriales y judiciales, tienen un desempeño importante como autoridades competentes, por ser quienes reciben primeramente las quejas o denuncias que pueden dar motivo a la Responsabilidad Penal del servidor público.

9. Se requiere una mayor atención en la exacta aplicación de la ley para auxiliar a las víctimas del delito, la mayoría de ellas no saben cuales son sus garantías constitucionales y se sienten desesperadas ante la falta de información.

10. La mala aplicación de la ley y los vicios de sus representantes, han hecho casi imposible que el derecho en México avance, de nada sirve que el legislador escriba las reglas para normar la conducta de los que vivimos en la sociedad, si los encargados de aplicarlas no las habrán de reconocer en toda su extensión, y un ejemplo es el maltrato a las víctimas del delito de intimidación que deciden denunciar.

11. Se hace necesario que se norme el procedimiento para la reparación del daño y ya no dejar tan difícil interpretación a las autoridades penales, que en ocasiones son injustas y parciales. El Ministerio Público debe demandar del responsable del delito de intimidación su reparación, independientemente del sentido de la sentencia.

PROPUESTA

Que los órganos y dependencias de la administración pública federal realicen las estrategias normativas y operativas necesarias para impulsar en los trabajadores y usuarios la actitud de denuncia del delito de intimidación cometido por los servidores públicos federales y previsto en el artículo 219 del Código Penal Federal, a través de la recepción, trámite y seguimiento de los escritos de quejas y denuncias que le sean presentadas, con apego al derecho; esto es, se debe realizar una exacta aplicación de la ley para garantizar un trato digno y responsable a la víctima del delito, haciendo valer todas sus garantías individuales previstas en la Constitución, ello, a partir de que presenta su escrito de queja y/o denuncia, ya sea ante el órgano interno de alguna dependencia de gobierno federal o ante la representación social correspondiente y hasta el momento en que le sea reparado el daño físico o moral que haya sufrido, independientemente de la sanción impuesta al servidor público responsable de la comisión del delito. Es muy importante la intervención de la Procuraduría General de la República en el trato a la víctima, seguimiento a denuncias y reclamación de la reparación de los daños sufridos por el denunciante, y al respecto, se propone la necesidad de sensibilizar al personal para un cambio de actitud en su desempeño como Representantes Sociales a través de cursos, y programas de estímulos y recompensas, así como la creación e integración al sistema de impartición de justicia, de un documento completo sobre el seguimiento que el Ministerio Público o Juzgado debe atender para la reparación de daños a las víctimas del delito, ya que si bien es cierto que la Constitución prevé dicha reparación del daño, no especifica de que índole son esas prerrogativas legales.

Se propone que la autoridad administrativa le de valor a los testimonios de las víctimas denunciantes, que en su mayoría son compañeros de trabajo del delincuente, garantizándole su permanencia en el trabajo y la ausencia de represalias en el ámbito laboral; y, por parte de la autoridad judicial, ésta tendrá la obligación de apoyarla en su seguridad física y la de sus familiares y conocidos, con la finalidad de que aporte todos los elementos que permitan deslindar las responsabilidades legales a que haya lugar con motivo de su denuncia en contra del servidor público.

Para el cumplimiento de la propuesta anterior, los titulares de los órganos de gobierno, podrán coordinarse para adoptar un cambio en el trato a la víctima del delito de intimidación, siendo razones válidas para adoptar las medidas propuestas, los resultados positivos que se obtendrán en la detección y probable denuncia de delitos ocultos bajo la sombra de la intimidación y que dañan los servicios que brinda el gobierno federal, así como la posibilidad de que la administración pública deje de estar relacionada con los fenómenos sociales de la impunidad, corrupción y reincidencia.

Por último, se propone la inclusión al Código Penal de un tipo diferente al delito de intimidación que salvaguarde a los empleados del gobierno federal del daño por acoso moral que les pudiera causar un alto funcionario a través de conductas que laceren su dignidad y degraden sus condiciones de trabajo, apoyado en las atribuciones que le concede su cargo, lesionando al mismo tiempo la prestación de los servicios gubernamentales; proponiendo el delito de Daño por Acoso Moral, dentro del apartado de los delitos cometidos por los servidores públicos federales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Amuchastegui Requena, I. Griselda, "DERECHO PENAL", 2a edición, Editorial Oxford, México, 2000.
2. Bialostosky, Sara, "PANORAMA DEL DERECHO ROMANO", UNAM, Ciudad Universitaria, México, 1995.
3. Carranca y Trujillo, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl. "CÓDIGO PENAL ANOTADO", 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
4. Carranca y Trujillo, Raúl, "DERECHO PENAL MEXICANO", Parte General, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
5. Castellanos Tena, Fernando, "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL", 42ª edición, Editorial Porrúa, México 2001.
6. Cuello Callón, Eugenio, "DERECHO PENAL, Tomo I, Parte General, Segundo Volumen, Editorial Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, España, 1981.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", 2ª edición, Instituto Nacional de la Administración Pública, A. C., México, 1992.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
9. García Domínguez, Miguel Ángel, "DELITOS ESPECIALES FEDERALES", 1ª reimpresión, Editorial Trillas, México, 1988.
10. García Ramírez, Sergio, "JUSTICIA PENAL", Estudios, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
11. García Ramírez, Sergio, "CURSO DE DERECHO PROCESAL PENAL", 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
12. García Ramírez, Sergio, "PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
13. González de la Vega, Francisco. "DERECHO PENAL MEXICANO", Los delitos, 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

14. Günther, Jakobs, "MODERNA DOGMÁTICA PENAL", Editorial Porrúa, México, 2002.
15. Haro Belchez, Guillermo, "EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", Experiencias comparadas. Talleres Publicidad. Arte y Serigrafía, S.A. de C. V., Toluca, México, 2000.
16. Islas de González Mariscal, Olga, "DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y DE LOS OFENDIDOS POR EL DELITO", Primera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
17. Jiménez Huerta, Mariano, "DERECHO PENAL MEXICANO", 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
18. Kai Ambos, "IMPUNIDAD Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL, 2ª edición, editorial AD-HOC, S.A., B. A., Buenos Aires, Argentina, 1999.
19. López Betancourt, Eduardo, "DELITOS EN PARTICULAR", Tomo II, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
20. López Betancourt, Eduardo, "INTRODUCCIÓN AL DERECHO PENAL", 10ª edición, Editorial Porrúa, México 2002.
21. Malo Camacho, Gustavo, "DERECHO PENAL MEXICANO", 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
22. Martínez Morales Rafael I., "DERECHO ADMINISTRATIVO", Biblioteca Dictionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 6, Editorial Harla, México, 1997.
23. Martínez Pineda, Miguel Ángel, "LIBERTAD Y DERECHO", 1a edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
24. Orellana Wiarco, Octavio Alberto, "TEORIA DEL DELITO", (Sistema Causalista y Finalista) 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
25. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, "RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
26. Ovando Mancilla, Jorge Alberto, "LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SU APLICACIÓN EN EL PROCESO PENAL", 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

27. Palomino Navarrete, Miguel, "FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS DEL MODERNO DERECHO PENAL", Editorial Porrúa, México, 2001.
28. Pavón Vasconcelos, Francisco, "MANUAL DE DERECHO PENAL MEXICANO" , - Parte General -, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
29. Pavón Vasconcelos, Raúl y Vargas López Gilberto, "DERECHO PENAL MEXICANO", (Parte Especial), 4ª edición, México, 1998.
30. Petit Eugene. "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO", 18ª edición, Editorial Porrúa, México 2002.
31. Porte Petit Candaudap, Celestino, "APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL", Tomo I, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
32. Ramírez, Juan Manuel, "EL LLAMADO DERECHO PENAL ESPECIAL O DE LOS ESPECIALES EN EL ÁMBITO FEDERAL", Editorial Porrúa, México, 2003.
33. Rivera Silva, Manuel, "EL PROCEDIMIENTO PENAL", 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
34. Salas Chávez, Gustavo R., "EL SISTEMA PENAL MEXICANO ", - Estado, Justicia y Política Criminal -, Editorial Porrúa, México, 2002.
35. Corral Rodríguez, Bulmaro, "LOS DELITOS DE DAÑOS", Editorial Aranzadí, Pamplona, España, 1994.

LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 2005.
2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Ediciones Luciana, México, 2005.
3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Ediciones Luciana, México 2006.
4. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Ediciones Luciana, México, D. F. 2005.
5. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, publicada por la Secretaría de Gobernación, México, 2005.
6. LEY DE ATENCIÓN Y APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO PARA EL DISTRITO FEDERAL , Editorial SISTA, México, 2005.
7. CÓDIGO PENAL FEDERAL, Editorial SISTA, México, 2005.
8. CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, Editorial SISTA, México, 2005.
9. NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial SISTA, México, 2005.
9. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/457/default.htm?s=>

10. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CAMPECHE, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/5/81/200.htm?s>
11. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/6/103/default.htm?s=>
12. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE GUERRERO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/13/285/default.htm?s=>
13. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/18/415/default.htm?s=>
14. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/19/439/default.htm?s=>
15. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/20/463/232.htm?s=>
16. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/23/545/default.htm?s=>
17. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/24/573/262.htm?s=>
18. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SINALOA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/26/625/321.htm?s=>

19. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/27/654/199.htm?s=>
20. CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE TABASCO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/28/679/248.htm?s=>
21. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/29/698/247.htm?s=>
22. CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/18/415/default.htm?s>

DICCIONARIOS

1. ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, UNAM (Léxico), XII Tomos, Editorial Porrúa, México, 2003.
2. Pina Vara, Rafael de, "DICCIONARIO DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". Editorial Porrúa, México, 1983.
3. Pavón Vasconcelos, Francisco, "DICCIONARIO DE DERECHO PENAL", - Analítico-Sistemático -, Editorial Porra, S. A. de C. V. 2a edición, México, 1999.

OTRAS FUENTES

Revistas:

“Relación del Estado con los Servidores Públicos”, Revista “Ámbito Jurídico”, trimestral, No. SIN-1518-0360, por: Pablo Fernández de Castro.

<http://www.ambito.juridico.com.br/aj/da0026.htm>

La intimidación en el ámbito escolar, ERIC/EECE is funded by the U. S. Department of Education and is located at the University of Illinois at Urbana-Champaign, Children’s Research Center, 51 Gerty Drive; Champaign, IL 61820-7469, ERIC/EECE Web Address: <http://www.ericee.orgce>

La violencia en la gestión de personal de la Administración Pública como condición necesaria para la corrupción, Revista Probidad, mayo/junio, DIANA SCIALPI, Buenos Aires, Argentina, 2001.

dscialpi@fibertel.com.ar;

<http://www.revistaprobidad.info/014/art11.html>

Direcciones electrónicas consultadas:

<http://www.sis.uia.mx/nidea/docs/indices/articulo/idea08/foro/08fao1.htm>

<http://www.derechos.org/nizkor/impu/>

<http://www.ericee.org/pubs/digest/1998/banks98s.html>

<http://www.gold.ac.uk/euconf/spnish/seminario/sem2.html>

<http://www.eumed.net/cursecon/textos/2005/schelling-estrin.htm>

<http://www.pansenado.org.mx/debate2/cona970424a.html>

<http://www.cddhcu.gob.mx/candip/comlvii/comelegs7inicio/ponenedos/SLP/23-009.htmml>

<http://mobbingopinion.bpweb.net/artman/publish/article610.shtml>

http://mobbingopinion.bpweb.net/artman/publish/article_578.shtml

http://agency.osha.eu.int/publications/magazine/5/es/index_19.htm

www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont7/arti207.htm.

<http://www.svmst.com/XIIIJORNADAS/GALA.htmx>