



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO DOGMATICO DE USURPACION DE  
ATRIBUCIONES CONTENIDA EN LA FRACCION  
V DEL ARTICULO 7o. DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RUFINO SANTILLAN VARGAS



MEXICO, D. F.

1984



## **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 está 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.

# I N D I C E

Pág.

## PROLOGO

### Cap. I ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES

- a) Grecia ... 1
- b) Roma ... 1
- c) Atenas ... 4
- d) Edad Media: Etapa del Feudalismo ... 7

### Cap. II ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

- 1. Etapa Precortesiana ... 15
- 2. Situación jurídica que prevaleció durante la Conquista Española ... 19
- 3. Epoca Colonial ... 23
- 4. México Independiente ... 27

### Cap. III DIVERSAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS EN EL EJERCICIO DE SU ENCARGO

- a) Constitución Política de la Monarquía Española; ... 33
- b) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; ... 35

	Pág.
c) Tratado de Córdoba;	... 36
d) Reglamento Provisional del Imperio Mexicano;	... 36
e) El Federalismo y la Reinstalación del Constituyente de 1822;	... 37
f) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824);	... 37
g) Leyes Constitucionales;	... 39
h) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana;	... 40
i) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos;	... 41
j) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	... 42

Cap. IV LEYES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS EN MATERIA PENAL QUE SANCIONAN LOS ACTOS DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Ley de 3 de noviembre de 1870;	... 48
2. Código Penal de 1872;	... 49
3. Código de Procedimientos Penales de 1894;	... 51
4. Código Federal de Procedimientos Penales de 1909;	... 52
5. Código Penal de 1929;	... 53

	Pág.
6. Código de Procedimientos Penales de 1929;	... 56
7. Código Penal de 1931.	... 60
 Cap. V <u>ANTECEDENTES DE LAS DIFERENTES LEYES QUE HAN EXISTIDO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS</u>	
a) Ley de 3 de noviembre de 1870, Sobre Responsabilidad de los Altos Funcionarios;	... 69
b) Ley de Responsabilidades de 1896;	... 71
c) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados;	... 73
d) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.	... 77
 Cap. VI <u>NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS</u>	
	... 85

Cap. VII	<u>ANALISIS DOGMATICO DE USURPACION DE ATRIBUCIONES CONTENIDA EN LA FRACCION V DEL ARTICULO 7º DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS</u>	
—	Clasificación de los delitos;	... 94
—	La conducta y su ausencia;	... 101
—	La tipicidad y su ausencia;	... 105
—	La antijuridicidad y sus causas de justificación;	... 109
—	La imputabilidad y su aspecto negativo;	... 113
—	La culpabilidad e inculpabilidad	... 118
—	La punibilidad;	... 123
—	La tentativa; y	... 124
—	El concurso de delitos	... 126
Cap. VIII	<u>RESUMEN DEL ANALISIS DOGMATICO</u>	... 131
Cap. IX	<u>CONSIDERACIONES</u>	... 136
Cap. X	<u>CONCLUSIONES</u>	... 139

## P R O L O G O

La mayor parte de las actividades en que se desenvuelve nuestra sociedad son realizadas por el Estado, como la administración de la justicia, el manejo y organización de recursos naturales y humanos, interviene en la actividad económica, - distribuye los ingresos que obtiene vía impuestos a todas las dependencias gubernativas, interviene en el aspecto cultural, social y político, etc. Pero el Estado es una ficción y quien verdaderamente actúa son hombres social e indivi---dualmente considerados y que, para desempeñar tales actividades deberán tener una preparación no sólo en cuestiones sociales, económicas o políticas, dependiendo del área de cada materia, sino que además de ello se precisa de una preparación moral y sicológica, ello en virtud de que al ser electo o designado a un cargo o comisión en el -servicio público, se adquiere cierto poder y que en un momento dado, puede alterar su estado emotivo de la persona, o bien modificar su política que lo había llevado hasta el lugar que ostenta.

Los servidores públicos, que obviamente realizan una actividad en el servicio público, al -ejercer sus funciones realizan una conducta de -la cual tienen que responder, es decir, un fun--cionario o servidor público al ejercer su encargo, deberá estar consciente que los recursos de que va a disponer no son de él sino del pueblo, es decir, de la nación y que si se sirve de ellos para su beneficio personal, tendrá que responder por su conducta mal habida, ante las autoridades correspondientes y ser declarado culpable en su caso.

Siempre que un individuo actúe en nombre de otro, sea como mandante, delegado o apoderado, -deberá de responder por las gestiones realizadas

ante su mandatario, delegante o representado, -- por el tiempo en que realice sus funciones o actuaciones, hasta la conclusión de dicho encargo, sea éste público o privado.

La irresponsabilidad e impunidad son inconcebibles para el Derecho, aunque ésta última admite raras excepciones: para permitir y por ende, garantizar las funciones de los servidores públicos, a los cuales se les rodea de una serie de - inmunidades, privilegios, garantías y fueros.

Comúnmente se acepta que si bien, debe sancionarse al servidor público que durante el ejercicio de su encargo en el servicio público cometa actos ilícitos, también se le debe proteger - por las funciones que desempeña dentro de la Administración Pública, como es el caso de los diputados y senadores que tienen independencia en sus funciones legislativas.

La denuncia de hechos delictuosos de los -- servidores públicos, de acuerdo a nuestro sistema constitucional, corresponde al Ministerio Público, y en forma excepcional, a una comisión de la Cámara de Diputados. Los ciudadanos también tienen acción para denunciar los actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en - perjuicio de los intereses públicos, ante la Cámara de Diputados, a fin de que ésta proceda a - incoar el procedimiento.

Como puede desprenderse, aún en el caso de que un particular presente pruebas fehacientes - de que un servidor público ha cometido actos delictuosos, es facultad discrecional de los titulares indicados (Ministerio Público y Cámara de Diputados), ejercer o no la acción penal.

Las autoridades para aplicar la Ley de Responsabilidades (la Secretaría de la Contraloría

General de la República, el Departamento del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, etc.), iniciarán un procedimiento de responsabilidad en contra de un servidor público, siempre que no vaya en contra de la estabilidad del sistema político o no propicie situaciones de peligro, cuando no haya otra alternativa, o bien, cuando por satisfacer a la opinión pública ha sido necesario un sacrificio, aunque no se llegue hasta sus últimas consecuencias, con tal de convencer a la ciudadanía, situación ésta inteligente que afianza a los gobernantes.

En base a lo descrito, el ciudadano se mantiene como un simple espectador y sólo confía, a base de mucho insistir, que la clase que ostenta el poder respete la función de legalidad que ella misma ha creado.

Los privilegios y prerrogativas de que gozan los servidores públicos, en muchos de los casos ha propiciado actos de irresponsabilidad por parte de dichos funcionarios, colocándose en un estado de impunidad, justificando tales actos en virtud del desempeño de funciones públicas, convirtiendo de esa manera los cargos públicos como un escaparate para evitar ser sancionados.

Lo anterior resulta lógico, si consideramos que los órganos encargados de vigilar y castigar los actos delictivos de los servidores públicos cometidos durante el desempeño de sus funciones, se mantienen inactivos, o que el procedimiento señalado por la Ley para declarar culpable a un funcionario público resulta demasiado complicado y además prolongado, por lo que las autoridades sólo se han ocupado muy aisladamente y en casos poco frecuentes, de enjuiciar a un funcionario, pues muy difícilmente se renuncia en forma volun

taria a un privilegio del que lo coloca por encima de los demás y que lo vuelve impune en la mayoría de sus actos como servidor público, y por ende arbitrario y criminal.

Panorama muy desagradable en sexenios anteriores que explica la situación tan caótica por la que estamos atravesando, pues ante la irresponsabilidad en el manejo de los recursos naturales y económicos, y sin la planeación correcta para cada caso, hizo que reinara la voracidad y la corrupción en todos sentidos en beneficio de quien los "administraba", y como conclusión, su fracaso, traicionando de esa manera la confianza que el pueblo ha depositado en sus representantes, los cuales tienen por norma servir y no servirse para su beneficio personal.

El Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, preocupado por la corrupción reinante en todos los sectores estatales, ha expedido una nueva Ley de Responsabilidades, con el objeto de someter a juicio a los servidores públicos que incurren en la comisión de delitos o de faltas administrativas durante el ejercicio de su cargo. La Ley, aunque reformada y haya abrogado a la anterior, un mal existente en la sociedad como es la corrupción en todos sus órdenes, no puede ser contrarrestada si los servidores públicos no están conscientes del papel que van a desempeñar en el servicio público, que es precisamente, servir al pueblo en todas sus demandas, buscando solución a sus conflictos.

Por otra parte, el presente trabajo muestra un panorama general e histórico de las diferentes etapas en que se han regulado las actividades de los funcionarios públicos, así en el primer capítulo trata de los antecedentes históricos generales, a partir de Grecia hasta la Edad Media y el Feudalismo; el Capítulo II comprende

los aspectos históricos en México, comenzando -- por la etapa precortesiana, situación prevale--- ciente durante la conquista española, la época - colonial y el México independiente; el Capítulo III se refiere a las diversas Constituciones que regulan las responsabilidades de los funciona--- rios públicos; el Capítulo IV, agrupa algunas ley es sustantivas y adjetivas en materia penal que sancionan los actos de los funcionarios públicos; el Capítulo V, alude a los antecedentes de las - diferentes leyes que han existido en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos; el Capítulo VI, se refiere a la naturaleza jurí- dica de la Ley Federal de Responsabilidades de - los Servidores Públicos; el Capítulo VII, trata del análisis dogmático de usurpación de atribu-- ciones, objeto del presente estudio; el Capítu-- lo VIII, resumen al análisis dogmático; Capítulo IX, consideraciones, y el X, conclusiones.

## CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES

## a) GRECIA

En el pueblo griego, el sistema jurídico -- normativo por lo que hace al procedimiento penal practicado por los atenienses en la aplicación - del Derecho Griego, se destaca que "...el Rey, - el Concejo de Ancianos y la Asamblea del Pueblo, llevaban a cabo juicios orales de carácter públi co, cuya finalidad era sancionar a aquellos que realizaban actos atentatorios en contra de sus - usos y costumbres. El procesado o acusado se de fendía por sí mismo o era auxiliado por otras -- personas; cada parte formulaba sus alegatos y en tales circunstancias el Tribunal dictada senten- cia en presencia del pueblo." (1)

El procedimiento en los pueblos germanos y especialmente en Atenas, es donde se puede obser var con mayor detalle cómo se lleva a cabo la ad ministración de justicia, situación que habré de especificar más adelante.

## b) ROMA

No hay duda de que es en Roma donde encon- tramos las primeras manifestaciones jurídico-po líticas en sus formas de organización. Así, en- contramos que, hacia el año 510 a.C., las insti- tuciones políticas que prevalecían bajo la Repú- blica romana eran administradas por cónsules, cu yas facultades eran las siguientes:

a) La coercitio: que era una función de po- licía;

b) La iurisdictio: o facultad de dirigir y administrar la justicia;

c) El mando militar;

d) El ius agendi cum populo, o derecho de hacer proposiciones a los comicios;

e) El ius agendi cum senatu: que era el derecho a pedir la opinión del senado, y amplias facultades financieras.

Las anteriores funciones se veían limitadas por las siguientes circunstancias:

— La intercessio de su colega;

— El veto del Tribuno de la Plebe;

— La provocatio ad populum: que era una apelación contra la imposición de penas graves promovida ante los comicios;

— El gran respeto que se ponía a la tradición romana expresada mediante el senado, el sacerdote y los censores.

Con posterioridad, en la Ley de las XII Tablas, codificada en 451 por los decemviri, se observan algunas disposiciones en que se mencionan las sanciones a que eran sometidos los magistrados.

Establece la Tabla VIII "...y la especificación de muy graves penas para ciertos delitos - que afectaban al interés público, como son el -- testimonio o la corrupción judicial."

Cabe destacar un aspecto importante en la vida social y jurídica de los romanos, y era de que "...el Estado y las instituciones políticas, les excluía de responsabilidad penal, de tal manera que la eventual responsabilidad penal sólo

puede recaer en los representantes legales que -  
hayan obrado con dolo." (2)

En el año 242 a.C., el Sistema Romano Procesal Civil, en la parte relativa al procedimiento formulario, procedimiento que caracteriza la segunda fase del desarrollo procesal en Roma, se - destaca un aspecto en lo referente a la administración de justicia entre los propios romanos y los extranjeros, y es de que, el pretor con su - imperium "...tenía una libertad de acción aplicada al interés estricto de la equidad, por tal motivo, se tienen pocas quejas referidas a los abusos cometidos por los pretores." (3)

Es loable destacar que en la actualidad esta libertad de acción que gozaban los magistrados romanos, nuestros jueces y magistrados ya no la tienen, y como consecuencia de ello, se cometen tantos abusos que tienen redundancias en el interés público.

En un principio, el pueblo romano se hizo - regir por reglas de aplicación común entre los - pueblos de la Italia Central; sus disposiciones se aplicaron en forma consuetudinaria, posteriormente el Estado las impuso por vía del Derecho. "En Roma, el Rey fue de inmediato el juez supremo, y en ninguna parte se ve que su justicia fue se supletoria ni que estuviese limitada por ninguna iniciativa individual." (4)

En el sistema procesal romano, por lo que - hace a la iurisdictio de los magistrados, disponían del privilegio del imperium el cual les --- otorgaba facultades discrecionales que les permitía denegar acciones o excepciones, imponer stipulationes a las partes, conceder la posesión - provisional del objeto materia del litigio, etc.

"Ni los magistrados ni los jueces eran, necesariamente juristas. Se les exigía tres cosas: honradez, sentido común y buena voluntad para de jarse orientar por jurisconsultos, sin que los jueces estuvieran obligados a seguir estrictamente las indicaciones." (5)

c) ATENAS

El desarrollo de la vida pública de los atenienses, data a partir del tercer cuarto del siglo V a.C.; la concepción que tenían de llevar una vida común y armónica, en la que participarían en forma activa la mayoría de sus miembros, era de que, no se tenía que tomar en cuenta el rango o posición económica o social, encaminados a administrar su gobierno.

La idea que tenían los atenienses de que todos los ciudadanos participaran en la vida pública y sin que se excluyese a nadie en virtud de su rango o riqueza, consideraban a cualquier ciudadano "...de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros, y no será nombrado para ningún cargo, ni honrado, ni atacado por su linaje o solar sino tan solo por su virtud y bondad. Que por pobre y bajo que sea, con tal que pueda hacer bien y provecho a la República, no será excluido de los cargos y dignidades públicas." (6)

La manera en que los atenienses pretendieron resolver sus asuntos públicos, era mediante instituciones que tomaban el carácter de Constituciones Democráticas o Cuerpo de Ciudadanos varones que, a su vez constituía lo que se llamaba Asamblea o Ecclesia, que era un instrumento que tenía efectos de representación hacia el pueblo.

Los cuerpos de ciudadanos que mayor influencia política ejercían y tenían control popular - en Atenas, eran el Consejo de los Quinientos y - los Tribunales con sus grandes jurados populares.

Dentro de las facultades que contaba el Consejo eran las de redactar proyectos para ser debatidos en la asamblea; "los magistrados estaban en gran parte sometidos a su control. El Consejo podía encarcelar a los ciudadanos e incluso, actuando como Tribunal, condenarlos a muerte o - consignar a los delincuentes a uno de los tribunales ordinarios. Tenía un control absoluto de la hacienda, la administración de la propiedad pública y los impuestos. La flota y sus arsenales estaban también sometidos a su control directo y había una multitud de comisiones y cuerpos o funcionarios administrativos adscritos a sus órdenes." (7)

Pese a los anteriores poderes que tenía el Consejo para su aplicación y ejecución, siempre dependía de la autorización del pueblo, así como de su aprobación.

Por lo que hace a los tribunales, éstos estaban coordinados con la asamblea, los cuales -- constituían el pueblo, razón por la cual a los tribunales se les utilizaba para asegurar el control popular sobre los funcionarios y sobre la misma ley.

El control que los tribunales ejercían sobre los magistrados, se hacía de la siguiente manera: "En primer lugar, tenían un poder de examen antes de que un candidato pudiese ocupar un cargo. Podía entablarse una acción basándose en que un determinado candidato no era persona apta para desempeñar el cargo y el Tribunal podía des

calificarlo. Este proceso hacía que la elección de magistrados por sorteo fuese cuestión de azar en menor grado de lo que aparece a primera vista. En segundo lugar, se podía hacer que un funcionario se sometiera al concluir el término de su -- mandato, a una revisión de todos los actos por -- él realizados, y esta revisión se ventilaba también ante un Tribunal. Por último, había una auditoría especial de cuentas y una revisión de -- cuentas del manejo del dinero público hecho por todo funcionario al fin del mandato de éste. El magistrado ateniense que no era reelegible y que estaba sujeto antes y después de su gestión a un examen por un Tribunal compuesto de 500 ó más -- conciudadanos elegidos por sorteos, tenía poca -- independencia de acción." (8)

Los Tribunales, además de controlar a los -- magistrados, lo hacían también a la propia ley, es decir, que no sólo juzgaban a las personas si no también a las leyes por ellos dictadas, de -- tal manera que, las decisiones tomadas por el -- Consejo o la Asamblea, podían ser recurridas o -- impugnadas mediante una forma especial de acción alegando ser contraria a la norma fundamental. -- "Cualquier ciudadano podía presentar queja y entonces se suspendía la entrada en vigor de la -- ley hasta que decidía un Tribunal. Se juzgaba a la ley exactamente igual que a una persona, y -- una decisión adversa al Tribunal la anulaba." -- (9)

En estas circunstancias, las ideas o formas de administrar justicia en esa época, fueron variando conforme transcurrió el tiempo hasta darse otra forma de regulación jurídico-política, -- como es la que existió en la Edad Media y el Feudalismo, etapas de la historia que a continua--- ción narraré en forma general.

d) EDAD MEDIA: ETAPA DEL FEUDALISMO

En la Edad Media, al Derecho se le concebía como algo inmutable, como algo divino que afecta ba a las vidas de los hombres. De igual forma, concebían al Derecho como algo que pertenecía al pueblo, en virtud de que había existido desde -- tiempo inmemorial.

La idea de que el Derecho pertenece al pueblo, ello hace suponer que el mayor de los jerar cas, es decir, el Rey, quedaba sujeto y obligado a obedecer la ley del mismo modo que lo están -- sus súbditos. Sin embargo, resulta evidente su- poner que si los reyes, así como los demás morta les estaban sometidos por las leyes de Dios y de la naturaleza, ello no es del todo cierto ya que "...se concebía al Rey como sometido a la ley no sería exacto decir que lo estaba precisamente - del mismo modo que los demás hombres; más bien - era que todo hombre tenía derecho a gozar del de recho de acuerdo con su rango y orden." (10)

El Derecho era un instrumento que imponía - un vínculo obligatorio para todo el pueblo y pa- ra todo hombre, sin atender la posición que ocu- para en la sociedad; de igual forma y en forma - recíproca, garantizaba a todo hombre los privile gios, los derechos e inmunidades a que eran acree dores en virtud de su cargo.

El Rey "...por virtud de su cargo tenía una gran responsabilidad con respecto al bienestar - de su pueblo, una considerable discreción para - adoptar medidas encaminadas a fomentarlo y unos derechos imprescriptibles dentro de la esfera de deberes impuestos por su posición." (11)

En esa misma época, es decir, en la Edad Me dia "no había ningún procedimiento de definir --

con exactitud ninguna autoridad constitucional; así por ejemplo, se podía sostener a la vez que el Rey estaba obligado por la ley y que, sin embargo, no se podía entablar ninguna acción contra él. Nadie dudaba de que había en él poderes no igualados por los de ninguno de sus súbditos. El Rey era *singulis maior universis minor*." (12)

En virtud de la omnipresencia del Derecho -- así considerado por los medioevos, los Reyes medievales, además de ser elegidos o de heredar el trono tenían la firme creencia de que gobernaban 'por la gracia de Dios', de tal manera que, salvo la voluntad de Dios, el hijo del Rey era legítimo candidato a suceder el poder imperial que -- venía ejerciendo aquél, exigía la ratificación o aceptación del candidato en nombre del pueblo.

El derecho divino de gobernar el Rey en tales condiciones, fue un significado de gran relevancia que se llegó a tener en la Edad Media durante el siglo XVI: el Rey tenía la consigna de heredar el trono, ser elegido por su pueblo y gobernar por la gracia de Dios. Así entendidas -- las cosas, de que el Rey era vicario de Dios, si se resistía injustificadamente para gobernar, se le consideraba como fiel del diablo y enemigo de Dios.

En ese orden de ideas, es decir, de considerar al Derecho como algo que pertenece al pueblo, el cual tiende a regular las relaciones recíprocas dables entre los individuos de mayor jerarquía hasta la base de la sociedad, da comienzo -- el feudalismo, aunque en forma muy vaga.

Ubicar la aparición del feudalismo en un -- tiempo y época determinada, prácticamente resulta imposible ya que comprende una gran variedad de instituciones que tuvieron su desarrollo en --

diferentes tiempos y lugares; sin embargo, puede decirse que tiene su auge entre los siglos XI y XII, en que se inicia el desarrollo de la organización social y económica de esa época.

Por lo que hace a la organización feudal y en virtud del desorden y anarquía que predominaba, los gobiernos tendían a ser reducidos.

El feudalismo se desarrolla bajo un modo de producción en que la tierra juega un papel importante en el que ni el trabajo ni los productos del trabajo eran mercancías: los campesinos que ocupaban y cultivaban la tierra no eran sus propietarios.

La organización y administración de la pequeña comunidad se regía a base de normas consuetudinarias, siendo su gobierno de carácter local.

No existía la preocupación de modificar o crear nuevas leyes: los monarcas cumplían su función conservando las leyes tradicionales, pero no inventando otras nuevas. Así, durante cierto tiempo, el poder político llegó a estar prácticamente identificado con la sola función judicial de interpretar y aplicar las leyes existentes.

Por otra parte, ante la falta de una burocracia pública, la coerción y la administración locales —"los poderes de policía de imponer multas, recaudar peajes y hacer cumplir las leyes—, se añadieron inevitablemente a la función judicial." (13)

Como ha quedado asentado, el sistema feudal se basó en la posesión territorial y por consiguiente "...todo el sistema de la administración pública tendía a seguir la forma predominante de posesión de tierras y los cargos públicos ten---

dían a convertirse como la tierra, en una posesión hereditaria. De este modo los cargos vinieron a quedar investidos a perpetuidad en un hombre y sus herederos. El derecho del vasallo a su propiedad implicaba un servicio público de algún tipo especificado, pero por otra parte, la obligación de prestar un servicio público era consecuencia del derecho de posesión." (14)

Lo anterior, es decir, el derecho a ocupar un cargo público no lo hacía porque tenía ese derecho a ocuparlo, sino en virtud de estar respaldado por la prescripción de la posesión; o lo que es lo mismo, la autoridad no se delegaba, sino que se daba en posesión.

En cuanto al Rey y sus vasallos, se concebía aquél como parte de una relación contractual entre los segundos y se consideraba al Rey como cabeza de la comunidad política. Se aceptaba en forma general que el Derecho creaba al monarca y éste se sometía a él; sin embargo, por otra parte se admitía que "no cabe ninguna demanda contra el Rey, y que en consecuencia no se le puede coaccionar utilizando los procedimientos ordinarios de sus propios tribunales." (15)

Como podrá observarse, por un lado se admite que el Rey al igual que sus súbditos o vasallos, quedan sometidos a las disposiciones que marca el Derecho, en tanto que, por otro lado, no es posible demandarlo y su responsabilidad jurídica descansa en última instancia en su propia conciencia. Se critica esta situación porque el monarca podía cometer una serie de infracciones de carácter penal sin exigirle cuentas de ninguna especie, lo cual va en detrimento de la sociedad.

Lo anterior puede admitirse como un antece-

dente que refleja la situación de crisis por la que atraviesa el mundo, esto en cuanto a lo que respecta a la administración de justicia en los diferentes lugares de la tierra. Por lo que hace a nuestro medio, tiene sus orígenes a partir de la invasión y conquista de los españoles, situación que trataré en el capítulo siguiente, al hablar de la historia de México en particular.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Colín Sánchez Guillermo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición  
México 1970  
p. 17
2. "DERECHO ROMANO"  
Floris Margadant Guillermo  
Editorial Esfinge  
Sexta Edición  
México 1971  
p. 118
3. "DERECHO ROMANO"  
Floris Margadant Guillermo  
Editorial Esfinge  
Sexta Edición  
México 1971  
p. 154
4. "ROMA Y LA ORGANIZACION DEL DERECHO"  
J. Declarevil  
Traducido al español por el Lic. José López  
P.  
Editorial UTEHA, Tomo XXI  
Segunda Edición en Español  
México 1958  
p. 43
5. "DERECHO ROMANO"  
Floris Margadant G.  
Editorial Esinge  
Sexta Edición  
México 1975  
p. 142

6. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
(Primera edición en Inglés 1937)  
p. 23
7. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
p. 19
8. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
p. 20
9. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
p. 20
10. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
p. 161
11. C.H. McIlwain; citado por Sabine George en  
su obra "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA",  
Cap. VII.  
p. 161
12. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
p. 161

13. "TRANSICIONES DE LA ANTIGUEDAD AL FEUDALIS-  
MO"  
Perry Anderson  
Editorial Siglo XXI  
Segunda Edición  
p. 153
14. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Segunda Edición  
Editorial F.C.E., Méx.  
p. 167
15. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Sabine George H.  
Editorial F.C.E., Méx.  
Segunda Edición  
p. 170

## CAPITULO II

## ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO

## 1.- ETAPA PRECORTESIANA

LOS NAHOAS

Los nahoas eran un grupo indígena que se cree provienen de la Atlántida según afirmaciones de algunos cronistas y cuya llegada a nuestro territorio data antes de 3000 años de nuestra Era.

El pueblo nahoa se atribuía facultades provenientes de dioses, siendo su Dios principal el Sol.

Para decidir sus conflictos, se reunían los sacerdotes y caciques alrededor de una gran lumbre, dando así principio a su predicación, y es así como "...se decidía de los destinos públicos en estas juntas que formaban las clases sacerdotal y guerrera, con exclusión del pueblo -- que oía para obedecer." (1)

LOS MAYAS

La organización social primitiva de los mayas, se hizo regir por los Zamná o sacerdotes, quienes se encargaban de la administración del gobierno; eran quienes sostenían el gobierno mediante conquistas, defendiendo así la nacionalidad.

Los Batabs o caciques eran quienes se encargaban de hacer justicia, los cuales imponían pe-

nas muy severas; así, con respecto a los altos señores "...se juntaba al pueblo y le labraban el rostro por los lados desde la barba hasta la frente lo que por gran infamia se tenía." (2)

A los señores de mucha valía "...les quemaban los cuerpos y ponían las cenizas en vasijas grandes que depositaban en los templos o pirámides, o las echaban en estufas de barro cuando -- eran de los más principales." (2")

### LOS MEXICA

La administración de la justicia penal practicada por el pueblo mexicana, denota ser excesiva y muy severa en la aplicación de las penas con respecto a los delitos considerados como aquellos capaces de hacer peligrar la estabilidad -- del gobierno o al propio soberano.

Originalmente el pueblo mexicana, estuvo sometido a la autoridad de un jefe político llamado Tlatoani o Tlacatecuhtli, siendo sus funciones de un gobernante absoluto, responsable único del destino de su pueblo. "Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta; pero si era importante, desde la primera el Rey los destituía, y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte." (3)

"Fue ésta una actividad celosamente vigilada por el Estado a fin de garantizar una justicia equitativa y expedita, ya que los jueces o Tecuhtlatoque debían dar muestras de una rectitud absoluta, pues cuando se les comprobaba al--

gún procedimiento fraudulento en los pleitos, se les degradaba a macehuales." (4)

Por lo que hace a las penas, éstas eran de distinta naturaleza como el destierro, pérdida de la nobleza, suspensión y destitución del empleo, esclavitud, prisión, demolición de la casa del infractor, penas corporales, pecuniarias y de muertes que podían ser por: incineración en vida, decapitación, estrangulación, descuartizamiento, lapidación, garrote y machacamiento de cabeza.

Carlos H. Alba, citado por el maestro Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", dice que "Los delitos en el pueblo azteca pueden clasificarse de la siguiente manera: contra la seguridad del imperio, contra la moral pública; contra el orden de las familias; cometidos por funcionarios; cometidos en estado de guerra; contra la libertad y seguridad de las personas; usurpación de funciones y uso indebido de insignias; contra la vida e integridad corporal de las personas; sexuales y contra las personas en su patrimonio." (5)

La pena implantada en contra de alguno de los señores principales por cometer el delito en contra de la moral pública o las buenas costumbres, era la horca, a los cuales después se les emplumaba la cabeza y eran quemados en consideración a su jerarquía, esto cuando eran sorprendidos in fraganti por adulterio.

En cuanto a los delitos contra el orden público, aquellos que "...consignasen o tratasen traición contra el Señor o lo quisiesen privar de su Señorío, eran castigados con pena de muerte. Al traidor que avisaba a los enemigos en la guerra, lo despedazaban, se confiscaban sus bie-

nes y se hacía esclavos a todos sus parientes." (6)

Según hemos apreciado, el derecho o sistema jurídico prehispánico, no rigió de manera parcial y general entre los diferentes grupos de habitantes del Anáhuac, pues estaban constituídos por diversas agrupaciones quienes se hacían regir (como hemos visto), por distintos sistemas de ejecución.

"El Derecho era de tipo consuetudinario y quienes tenían la misión de juzgar lo trasmitían de generación en generación. Para decretar los castigos y las penas, no bastaba únicamente la ejecución del ilícito penal, sino que era menester un procedimiento que los justificara, siendo de observancia obligatoria para los encargados de la función jurisdiccional." (7)

Al producirse la conquista española los ordenamientos legales provenientes e implantados por los extranjeros, desplazaron casi en su totalidad todo el sistema jurídico que regía entre los pobladores del Valle del Anáhuac, situación claramente observable durante el período colonial; sin embargo, será preciso aclarar bajo qué circunstancias se produjo la conquista española, hecho del cual me ocuparé enseguida.

## 2.- SITUACION JURIDICA QUE PREVALECIO DURANTE LA CONQUISTA ESPAÑOLA

El acontecimiento prevaleciente vivido durante la conquista y cuyo principal autor fue Hernán Cortés, y a quien los naturales del Anáhuac lo tenían por una deidad con derecho a esa conquista en virtud de las supersticiosas creencias a que estaban sujetos y que, por Quetzalcóatl lo tomaban; Cortés, actuando de mala fe y aprovechándose de esa situación, decidió abandonar su viejo oficio de mercader de rescates y convertirse en poderoso conquistador.

Para tal efecto y lograr establecer un gobierno interno en la Nueva España, así como el funcionamiento de la Administración Pública, se precisaba obtener los documentos llamados Capitulaciones que otorgaba el Rey a todos los descubridores, conquistadores, pacificadores y pobladores de las Indias.

Estas capitulaciones constituían el contrato celebrado entre el Gobierno de España y el particular que se aventuraba a explorar y conquistar nuevas tierras en América.

Contenían las capitulaciones facultades a los descubridores, conquistadores, pacificadores y pobladores, para nombrar gobernadores, regidores y alguaciles mayores; también tenían la facultad de dar repartimientos y encomiendas en nombre del monarca.

Las anteriores prerrogativas siempre estuvieron sujetas a la espera de la confirmación real.

Asimismo, se señalaba también en las capitulaciones, la parte que al Rey le correspondía de

las riquezas adquiridas y la que le tocaba al -- adelantado o capitán de la empresa, así como la de sus compañeros. Así, por ejemplo, la que se celebró con Colón y los Reyes Católicos, se convino en que la décima parte de las riquezas pertenecería al almirante y las nueve décimas a los monarcas.

Para iniciar una expedición a las Indias -- "...era requisito esencial la capitulación, porque los Reyes Católicos --Don Fernando y Doña Isabel--, por cédula real dada en Granada el 3 de --septiembre de 1501, ordenaron y mandaron que ninguno de sus vasallos y súbditos ni otro cualesquiera extranjero fuera osado de ir sin especial licencia y mandato a descubrir por el mar océano bajo la pena aplicada en el acto sin sentencia --ni declaración de ninguna especie de perdimiento de navío que llevasen, ni de mercancías, basti--mentos, armas, pertrechos y cuanto más se le encontrase." (8)

En tales circunstancias había obrado Cortés, es decir, al llegar a Nueva España, no había celebrado ninguna capitulación con los Reyes de España, sino que iba mandado por Diego Velázquez --que tampoco estaba autorizado para hacer esos --descubrimientos.

La única autorización que tenía Cortés fue la que recibió el 23 de octubre de 1518 por Diego Velázquez, y era de que se encargase de liberar a los españoles cautivos que estaban entre --los indios de las tierras de Yucatán; pero Cor--tés no hizo nada de ello sino que se dirigió al Puerto de Veracruz y allí fundó la primera Villa, actuando como si tuviera autorización legal para hacerlo, ya que como sabemos, en ningún momento esa facultad le fue conferida sino que actuó por voluntad propia, sin facultad para conquistar ni

poblar, ni nombrar alcaldes, justicias y regidores, ni de llamarse a sí mismo capitán general, ni gobernador de la Nueva España ni mucho menos de dar repartimientos y encomiendas.

Por la forma en que actuó Cortés, muy bien pudieron haberlo declarado rebelde o pirata, a no ser porque tuvo éxito en su conquista en la Nueva España, lo cual fue bien visto por la Corte Española.

Cortés, ya establecido hace una serie de -- nombramientos para que rigieran en cada pueblo -- conquistado, pero sujetos en todo caso, a la autoridad de los españoles; incluso, se dio el lujo de dictar unas ordenanzas como las dadas en 1524 para los pobladores, vecinos y encomenderos e instrucciones a Francisco Cortés, su lugarteniente en Colima; también dio otras en 1525 para las Villas de Trujillo y Navidad, que con las -- instrucciones dejadas a Hernando de Saavedra, go -- bernador de esas Villas, formaron el Código que sirvió a los Ayuntamientos.

En virtud de tantos nombramientos le era di fícil saber que sus órdenes fueran cumplidas, -- así "el conquistador llevó por sistema cada vez que había turbaciones o trastornos en alguna Villa o campamento español, nombrar un juez pesqui sidor, que era por lo común el alcalde de la Ciu dad de México y enviarle con un escribano de la misma ciudad a la formación del proceso, a la -- averiguación de los hechos y aún a la ejecución de los hechos en torno de la sentencia...deste-- rrándolos de la Nueva España." (9)

Es en estos términos que señalo la manera -- en que se produjo una situación de responsabilidad de usurpación de atribuciones en que Cortés, al no tener las facultades legales conforme a su

época, se atribuyó a sí mismo poseerlas y actuando como tal desempeñó funciones que no le correspondían, siendo ésta la situación que prevaleció durante la conquista, correspondiendo el aspecto central del tema en estudio.

### 3.- EPOCA COLONIAL

La conquista española propició el fenómeno de la transculturación entre el pueblo español y la raza aborígen del Anáhuac, así como el desplazamiento casi en su totalidad de sus sistemas jurídicos en que se regían.

Lograda la sumisión de los naturales, Cortés "se consideró dueño de la Nueva España, seguro de establecer la Colonia, comenzó a dictar disposiciones que tenían por objeto ensanchar los límites de la tierra conquistada, asegurar el dominio de ella, y proporcionar a los que le acompañaban y a los que pudieran venir en lo sucesivo de España, su tranquilo establecimiento como colonos y la fácil explotación de las riquezas naturales del reino conquistado." (10)

La acción ejercitada por Hernán Cortés de dictar dichas disposiciones, dio origen a que se entablaran una serie de denuncias de las cuales se enteraron los monarcas españoles, todas ellas en contra de la conducta observada por Cortés, así como de sus subordinados y demás autoridades. Este hecho hizo que el Poder Real enviara a la Nueva España un juez residencial a quien se le impuso el encargo de investigar y resolver esos problemas; pero ya antes, durante la época de Carlos V mediante una cédula se había decretado la instalación de la Audiencia, la cual tuvo vigencia hasta el 13 de diciembre de 1527.

La Audiencia estaba integrada de los siguientes funcionarios: cuatro oidores y un presidente; más tarde, el Virrey fue quien fungió como presidente, ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, dos fiscales: uno en materia civil y otro en lo criminal; un alguacil mayor; un teniente de gran canciller y otros de menor importancia.

Los funcionarios que administraban la justicia en lo civil y en lo criminal, es decir, los alcaldes del crimen, no respetaban las atribuciones de los demás funcionarios que componían la Audiencia: realizaban toda clase de aprehensiones.

"Los funcionarios mencionados tenían facultades para conocer las residencias en contra de aquellas autoridades cuya conducta así lo ameritaba (a excepción de los Virreyes, Gobernadores y Oidores), y designaban a los pesquidores o jueces, exclusivamente para casos en los cuales los encargados de administrar justicia local no cumplían con su deber." (11)

En base a las disposiciones que contenía la Audiencia "...muy pronto se dejó sentir la arbitrariedad y el abuso de estas autoridades; los compadrazgos e intereses creados influían considerablemente en las resoluciones judiciales; era tan notable el descontento, que fue necesario --dictar medidas para prevenir tal proceder, entre otras, la prohibición de apadrinar matrimonios o bautizos en los distritos donde ejercieran sus funciones; visitar a sus vecinos, concurrir a --desposorios, honras fúnebres y entierros. A los fiscales y demás personal del tribunal se le prohibió hacerse acompañar de personas que tuviesen algún negocio pendiente en los lugares en donde la Audiencia tenía jurisdicción; adquirir propiedades y contraer matrimonio dentro de su distrito con persona originaria del mismo." (12)

Ahora bien, en cuanto al Juicio de Residencia, éste consistía en "...la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo." -- (13)

Durante la vigencia del Derecho Español, se expidió la Ley de las 7 Partidas, la cual reglamentó el juicio de residencia en que "los jueces después de hacer juramento de su cargo, otorgaban una fianza para garantizar su permanencia durante cincuenta días en donde habían ejercido -- sus funciones de tal manera que, si había quejas en su contra, previo anuncio por pregones de la residencia, se ventilara el juicio con asistencia del residenciado hasta la sentencia". (14). Posteriormente, los Reyes Católicos introdujeron una serie de innovaciones para transformarse en la Nueva y Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, que fue adoptada por el Derecho Indiano.

En el Derecho Indiano, los funcionarios que estaban sujetos al juicio de residencia eran los siguientes: virreyes, gobernadores, políticos y militares, intendentes-corregidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, protectores de naturales, intérpretes, alcaldes mayores, etc. - El juez, al iniciar el procedimiento en contra de algún funcionario, recurría a solicitar informes de las demás autoridades, examinaba los expedientes judiciales o de gobierno, revisaba los libros de cabildo, y todo aquello que le sirviera para comprobar los hechos; y en caso de que resultare responsable de algún delito que se le inculcare, se le sancionaba con multa, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar cargos públicos y el destierro, dependiendo de la gravedad del ilícito.

El juicio de residencia tenía como principal objetivo, el logro del buen manejo de la Administración Pública, es decir, propiciar la mayor eficiencia y cumplimiento de las autoridades en el desempeño de sus funciones; sin embargo, - esto en la práctica no fue posible ya que "...en el nombramiento de los jueces predominaba la vo-

luntad del Virrey, y al someterse fácilmente a sus caprichos y componendas, en momento crítico gozaban de toda su protección." (15)

Los diferentes ordenamientos jurídicos como la Recopilación de las Leyes de Indias, las Siete Partidas, las Ordenanzas Reales de Castilla, las de Bilbao, la Nueva y Novísima Recopilaciones, etc., todas ellas disposiciones procesales, no fueron suficientes para regular el procedimiento en materia criminal; y aunque las Siete Partidas procuró estructurar sistemáticamente el proceso penal, lo único que hizo fue confundir aún más las disposiciones de carácter eclesiástico, profano, foral y real.

Las anteriores leyes españolas se vieron incapaces para regular los crecientes problemas que se suscitaban en la medida en que aumentaba la población, así como por las arbitrariedades cometidas por los funcionarios, los particulares y los predicadores de la doctrina cristiana. "En 1878, Felipe II decretó sanciones rigurosas para frenar los abusos y con el fin de limitar la invasión de jurisdicciones, recomendó a obispos y corregidores se ciñeran estrictamente al cumplimiento de su cargo y respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, dejándose de tomar en cuenta cuando contravinieran al Derecho Hispano." (16)

Bajo este panorama en donde no existía prácticamente una legislación estructurada y sistematizada, y en donde las autoridades aplicaban las leyes de acuerdo a su conveniencia y por tanto, arbitrariamente, se inicia un nuevo período en busca de lograr la independencia, en virtud del gran descontento que ya se avecinaba.

#### 4.- MEXICO INDEPENDIENTE

El yugo imperial que durante tres centurias de dominación española soportó la Nueva España y que fue objeto de actos arbitrarios por parte de funcionarios y autoridades menores, propició que la aparente armonía en que indígenas y extranjeros (algunos), habían vivido bajo el tranquilo gobierno de los virreyes, rompiera con ese estado de cosas y al sonar la hora solemne de la independencia, se unieran para tal fin la raza indígena, los mestizos y muchos criollos, iniciándose así una lucha entre éstos y sus dominadores.

Es el cura Miguel Hidalgo y Costilla quien, el 15 de septiembre de 1810, iniciara el gran movimiento de independencia, acontecimiento que -- marca un período de gran relevancia en la vida -- histórica de la nación mexicana. Es un hecho -- que se tiene que decidir: si continúan con la dominación española o ser libres.

Al proclamarse la independencia, se produjo una grave crisis en todos los órdenes: social, jurídico, cultural, etc., lo que motivó decretar una serie de disposiciones tendientes a solucionar la difícil situación que prevalecía en aquel momento; dado que tales disposiciones fueron incapaces, se optó porque continuaran vigentes las leyes españolas con sus sistemas de procedimiento.

Debido a la situación de crisis en que se hallaba el pueblo mexicano durante el desarrollo de la batalla en busca del logro de la independencia, no se puede hablar de juicios penales seguidos contra funcionarios deshonestos, aún existiendo disposiciones para tal efecto, éstas nunca se aplicaban en su totalidad; sin embargo, lo grada la independencia, se empezó a reestructurar

la administración de justicia, dictándose disposiciones a rango constitucional para contrarrestar las arbitrariedades cometidas por funcionarios, normas constitucionales que analizo en el capítulo siguiente.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Tomo I  
Impreso en E.U.A.  
México 1981  
p. 117
- 2,2" "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Tomo I  
Libro Segundo  
ps. 353 y 354
3. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Tomo Segundo  
Libro IV; Cap. XIII  
p. 199
4. "HISTORIA UNIVERSAL"  
Bolaños Martínez Raúl  
Editorial Kapelusz Mexicana, S.A. de C.V.  
México 1977  
p. 314
5. "ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL DERECHO AZTECA Y EL DERECHO POSITIVO MEXICANO"  
Obra citada por el maestro Fernando Caste--  
llanos en su obra titulada "Lineamientos --  
Elementales de Derecho Penal"; Editorial Po--  
rrúa; México 1976; p. 43

6. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Libro IV; Cap. XIV  
p. 204
  
7. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Colín Sánchez Guillermo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición  
México 1970  
p. 23
  
8. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Tomo III  
Libro Primero  
Cap. XI (1521-1524)  
p. 100
  
9. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Tomo III  
Libro Primero  
Capítulo XI  
p. 104
  
10. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Riva Palacio D. Vicente  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición  
Tomo III  
Cap. II (1521-1522)  
p. 25

11. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Colín Sánchez Guillermo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición  
México 1970  
p. 35
12. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Colín Sánchez Guillermo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición  
México 1970  
p. 36
13. "ENSAYOS SOBRE JUICIOS DE RESIDENCIA INDIA--  
NAS"  
Mariluz Urquijo José M.  
Sevilla 1952, p. 3 (citado por Guillermo Co  
lín en su obra titulada "Derecho Mexicano -  
de Procedimientos Penales")  
p. 36
14. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Colín Sánchez Guillermo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición  
México 1970  
p. 36
15. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Colín Sánchez Guillermo  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición  
México 1970  
p. 38

16. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES"

Colín Sánchez Guillermo

Editorial Porrúa, S.A.

Segunda Edición

México 1970

p. 26

## CAPITULO III

## DIVERSAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS EN EL EJERCICIO DE SU ENCARGO

Al proclamarse la Independencia Nacional, - las leyes españolas continuaron aplicándose en - nuestro territorio hasta la publicación del De-- creto Español de 1812 que, en materia de respon- sabilidades de los funcionarios, aparecen las -- disposiciones constitucionales siguientes:

## a) CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA... (1)

El Decreto Español de 1812 conocido como -- Constitución Política de la Monarquía Española, se ocupó de normar a nivel constitucional los ac tos de los funcionarios que ocupaban cargos en - la Administración Pública, así por ejemplo, en - el Congreso, las opiniones de los Diputados eran inviolables y en ningún tiempo y caso ni por nin g una autoridad, podían ser reconvenidos por --- ellas. Si se les acusaba por causas criminales, no se les podía juzgar más que por el Tribunal - de Cortes, y en el modo y forma que así lo deter mine el reglamento interno de las mismas. A los Diputados no se les podía demandar civilmente ni ser ejecutados por deudas durante las sesiones - de las Cortes y un mes después. (Art. 128, Cap. VI)

Por lo que hace al monarca, la persona de - éste era sagrada e inviolable y no estaba sometido a responsabilidad; sin embargo, tenía las siguientes restricciones: no podía el Rey impedir bajo ningún pretexto, la celebración de las Cor-

tes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas; si alguien le aconsejare o auxiliare para la comisión de estos actos, se les declaraba traidores y como tales se les perseguía.

Además de las mencionadas, existen otras -- restricciones tales como no poder privar a ningún individuo de su libertad, ni imponer por sí pena alguna. Si el Secretario de Despacho firma re la orden y si el juez la ejecutare, a éstos -- se les tildaba de responsabilidad ante la Nación y eran castigados como reos de atentado contra -- la libertad individual (Arts. 168 y 172; Cap. I; Título IV).

Los funcionarios adscritos a los tribunales y los de la administración de justicia, es decir, los magistrados y jueces, no eran fácilmente depuestos de sus destinos o cargos ya fueran temporales o perpetuos, sino cuando hubiera una causa legalmente probada y sentenciada; asimismo, tampoco podían ser suspendidos sino por acusación -- legalmente intentada. (Art. 252; Cap. I)

Si los jueces no observaban las disposiciones legales conforme al procedimiento civil o penal; se les tenía por responsables personalmente. (Art. 254)

Las acciones ilícitas como el soborno, el -- cohecho y la prevaricación cometidas por los jueces y magistrados, producían acción popular en -- contra de quien las cometiera. (Art. 255)

Si faltaren al cumplimiento de su deber, el juez o el alcalde, éstos eran castigados y san-- cionados como reos de detención arbitraria. (Art. 299; Capítulo III)

b) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA... (2)

En materia de responsabilidades contempladas en este decreto, se advierte que el magistrado que incurriese en el delito de ser tiránico y arbitrario en el ejercicio de los actos ejercidos contra un ciudadano sin cumplir con las formalidades de la ley, era depuesto y castigado con la severidad que marca la ley. (Arts. 28 y 29; Cap. V)

Con respecto a los Diputados, éstos se mantienen inviolables por la manifestación de sus opiniones sin que pueda hacérseles cargo por ellas; sin embargo, podían quedar sujetos al juicio de residencia por los cargos que ocupen en la Administración Pública y además, ser acusados durante el tiempo de su diputación en los términos que indique el reglamento por los delitos de herejía y apostasía, así también como por los delitos de Estado como son los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. (Art. 59)

En principio, todos los funcionarios y empleados públicos que laboraran en el gobierno estaban sujetos al juicio de residencia; pero durante el ejercicio de su encargo, sólo podían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía, los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos; así también, podían ser acusados cuando en el caso de haber arrestado a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, y sin haberlo puesto a disposición del tribunal competente dentro de dicho término. (Arts. 150, 166 y 59)

Como facultades propias del Supremo Gobierno, están las de suspender con causa justificada

aquellos empleados que laboren a nombre del Congreso, cuando se sospechen delitos de infidencia. (Art. 164)

c) TRATADO DE CORDOBA... (3)

Haciendo alusión sólo a lo relativo al tema en cuestión, diremos que los empleados públicos o militares que pretendan alterar el sistema de gobierno monárquico, se les sancionaba con la ex pulsión del imperio en el tiempo que dispusiera la regencia. Podían llevar sus intereses, aunque tenían que pagar los derechos de exportación. (Resolución N<sup>o</sup> 16)

d) REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO... (4)

Atendiendo a las responsabilidades en que incurren los integrantes de la Junta Nacional -- Instituyente, los vocales de ésta, por las opiniones que manifestaran durante el tiempo y ejercicio de sus funciones, no eran reconvenidos ni perseguidos por alguna autoridad, ni en ningún tiempo. (Art. 27)

El poder político, durante la época del imperio mexicano, residía esencialmente en la persona del Emperador, el cual hacía las veces de jefe supremo del Estado. Se le tenía como a una persona sagrada e inviolable por sí mismo, sin exigírsele responsabilidad alguna, no así sus ministros que sí eran responsable por los actos que realizaran en su gobierno. Al respecto, -- existe una excepción: Artículo 31 "...en principio, el emperador no puede privar a nadie de su libertad, siendo los ministros responsables de esta disposición, a menos que el bien y la segu-

ridad del Estado exijan el arresto de alguna persona..." (Arts. 29 y 31).

Los funcionarios que impartían justicia, es decir, los jueces y magistrados, no podían ser suspendidos de sus cargos siendo éstos temporales o perpetuos, salvo que hubiere acusación legítima y probada; tampoco podían ser separados de los mismos, sino por sentencia que cause ejecutoria. Si algún funcionario mencionado cometía el delito de soborno, cohecho o prevaricación, podía ser denunciado por cualquier mexicano. (Arts. 63 y 62)

e) EL FEDERALISMO Y LA REINSTALACION DEL CONSTITUYENTE DE 1822... (5)

Es la elaboración de un acta la cual finca las bases para la formación de un cuerpo de leyes a rango constitucional, quien merece especial atención por referirse a la regulación de los actos de los funcionarios; así, cuando éstos, es decir, los empleados de la Federación infrinjan las órdenes y decretos provenientes del Ejecutivo, podrá éste suspender hasta por tres meses o privar hasta por la mitad de sus sueldos, en caso de que así suceda. Ahora bien, si hay indicios de que se le formule una causa criminal, sus antecedentes eran puestos al tribunal respectivo para su investigación. (Art. 16)

f) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS... (6)

(1824)

Siguiendo la misma secuencia de antecedentes anteriores, se consideraba que la manifesta-

ción de opiniones provenientes de los Diputados y Senadores, en el desempeño de su encargo, no podían, en ningún caso, ser reconvenidos por ellas. (Art. 42)

Si alguno de los funcionarios mencionados se les acusaba de tener antecedentes criminales ya sea, desde el día de su elección hasta dos meses de haber cumplido su cargo, sólo se les podía acusar ante la Cámara a la cual pertenecían, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado; así, de manera unilateral, cada cual declaraba si ha o no lugar a la formación de la causa. (Art. 43)

El Poder Ejecutivo estaba representado por el Presidente de la República el cual, durante el tiempo de su encargo podía ser acusado indistintamente ante cualquiera de las Cámaras y únicamente por los delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho y soborno. (Arts. 107 y 38)

El mismo Presidente concluidas sus funciones como tal, sólo podía ser acusado ante cualquier Cámara un año después contado desde el día en que cesara sus funciones, pasado ese tiempo ya no se le podía acusar. (Art. 108)

En cuanto a los empleados públicos cuando cometían faltas durante el desempeño de su encargo, eran sancionados con suspensión de sus empleos hasta por un término de tres meses y privación hasta por la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo. (Art. 110, fracc. XX)

g) EL REGIMEN UNITARIO O CONSERVADOR (1835 -  
1846)

LEYES CONSTITUCIONALES... (7)

Establece la Segunda Ley, en materia de responsabilidades, que el Ejecutivo fuera representado por el Supremo Poder Conservador y a quien se le liberaba de toda responsabilidad en el --- ejercicio de su encargo. La única responsabilidad atribuible era para con Dios; por lo que hace a sus integrantes, éstos no podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. (Art. 17)

Si los funcionarios que integraban el Poder Conservador cometían algún delito, se les acusaba ante el Congreso General en donde se reunían las dos Cámaras, y quienes por mayoría de votos calificaban si había o no lugar a la formación - de la causa. Si se comprobaba la comisión de un delito de los llamados oficiales, así como de -- los comunes, se les suspendía en el ejercicio de su encargo, así como la suspensión de sus dere-- chos de ciudadano. (Arts. 18 y 50; Segunda Ley)

Al Presidente de la República no se le po-- día acusar por causa criminal por la comisión de delitos comunes desde el día de su nombramiento, hasta un año después de concluido su período presidencial. Asimismo, tampoco procedía acusación contra senadores desde el día de su elección hasta después de dos meses de terminar su cargo, ni contra los ministros de la Alta Corte de Justi-- cia y la marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. (Art. 47; Segunda Ley)

DE LA REVOLUCION DE AYUTLA AL TRIUNFO DE LA REPUB  
BLICA

(1854 - 1867)

h) ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA... (8)

En atención a la administración de justicia, cuando las autoridades encargadas de ejecutar la ley detenían a un sujeto por más del término legal (de cinco días), tal detención se consideraba arbitraria e incurría en responsabilidad la autoridad que así actuaba; por el contrario, era responsable la autoridad que dejaba al delincuente sin castigo. El funcionario encargado de hacer las detenciones y si éstas eran arbitrarias, y además ser reincidente, sufría las penas que para tal efecto establecía la ley, independientemente de quedar inhábil para todo empleo público. (Art. 48)

Por lo que hace a la persona del Presidente, éste gozaba de ciertas prerrogativas durante el tiempo en que duraba en el poder, ya que no podía ser acusado ni procesado por alguna causa criminal durante su presidencia y un año después, salvo por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. En cuanto a los delitos comunes, sólo podía ser acusado un año después de haber cesado en sus funciones. (Art. 85)

Los gobernadores de los Estados podían suspender de sus empleos a sus trabajadores de Gobierno y Hacienda, y aún privar hasta la mitad de sus sueldos si infringían sus órdenes. Por otra parte, los gobernadores de los Estados y del Distrito y los jefes políticos de los terri-

torios, también eran juzgados por la Suprema Corte de Justicia, por la comisión de delitos oficiales y comunes. (Arts. 117 y 123)

i) CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS... (9)

Siguiendo el mismo criterio en relación a - que los Diputados (también en este ordenamiento), no podían ser demandados ni reconvenidos por las opiniones que manifestaren durante el desempeño de su encargo. (Art. 59; precepto reformado el 13 de noviembre de 1874)

El capítulo IV de dicha Constitución, contiene el título denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", y se señala - que, tanto los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, deberán de responder por los delitos comunes que cometieran durante el ejercicio de su encargo, así como de las - faltas y omisiones en que incurran. Los Gobernadores de los Estados, sólo responden por las infracciones que cometieran a la Constitución y a las leyes federales. El Presidente de la República sólo podía ser acusado por cometer los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. (Art. 103; reformado el 13 de noviembre de 1874 y el 6 de - mayo de 1904)

Cuando a un funcionario se le formaba causa criminal, el jurado de acusación (el Congreso), por declaración absoluta de mayoría de votos, -- era quien decidía si era o no culpable; si la declaración era absolutoria, el funcionario continuaba en ejercicio de su cargo; pero si la declara

ración era condenatoria, la Suprema Corte de Justicia (como jurado de sentencia), le separaba inmediatamente del cargo para quedar en disposición de ésta. (Art. 105; reformado el 13 de noviembre de 1874)

La comisión de los delitos y faltas oficiales, por los funcionarios sólo se exigían durante el período en que duraban en el cargo y un año después. (Art. 107)

j) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS... (10)

Los Diputados y Senadores, aún siguen conservando ese privilegio hasta nuestros días: de no ser reconvenidos ni molestados por las opiniones que manifiesten durante el desempeño de su cargo. (Art. 61)

"Los Diputados y Senadores gozan de la más amplia libertad para exponer sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aun cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito (difamación, calumnia, etc.). Diputados y Senadores, por lo tanto, no incurrirán en responsabilidad por este concepto y tampoco podrá perseguírseles por tales hechos, ni aún después de que cesen en sus funciones". (11)

Nuestra Constitución regula en los artículos 108 a 114, Título Cuarto, la situación jurídica que prevalece entre los funcionarios públicos (hoy servidores públicos). En el primer precepto, hace alusión de que los funcionarios que ahí se mencionan (Senadores, Diputados, Secretarios de Despacho, el propio Presidente de la República, etc.), sean responsables de los delitos

comunes o de las faltas u omisiones en que incurran durante el ejercicio de su cargo. (Art. 108)

La anterior disposición señala qué funcionarios gozan de fuero y el límite de éste. Al respecto, cabe señalar que fuero significa inmunidad mas no impunidad, ello indica que a pesar de gozar de ciertos privilegios, los funcionarios - también son sujetos a los procedimientos y penas establecidos por el Derecho, sólo que antes de ser consignados a las autoridades competentes, - se requiere de un acto previo y especial: el desafuero, que hace que se suprima la inmunidad de que gozaban hasta ese momento.

Por otra parte, la impunidad consiste en -- que una persona no pueda ser sujeta a proceso -- por los delitos que cometa; en esta situación se encuentran únicamente los Diputados y Senadores, por lo que se refiere a los delitos que cometan al expresar sus opiniones durante el ejercicio - de su encargo.

Como referencia comparativa, en la Constitución de 1857 cuando a un funcionario de la Federación se le hacía responsable por la comisión - de delitos comunes, una vez desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, lo que no sucede con la actual Constitución que nos rige, es decir, que al quedar desaforado un funcionario público, éste - automáticamente se convierte en un ciudadano común y corriente y por tanto, corresponde al Ministerio Público la facultad de ejercer la acción penal correspondiente, ya que así lo dispone el artículo 21 Constitucional, no existente - en la Constitución del 57.

En este orden de ideas, el Constituyente -- del 57 dispuso que los Gobernadores de los Esta-

dos serían responsables de las violaciones a la Constitución y leyes federales, en tanto que al Presidente sólo se le exigía responsabilidad por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. En nuestra Constitución, el Presidente sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo, por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por lo que toca a la Constitución de 1857, no existe ninguna disposición que impusiera al Congreso la obligación de expedir una ley que tuviera por objeto, regular y tipificar lo que --- nuestra Constitución ha denominado como "Delitos Oficiales" cometidos por los funcionarios públicos, según se dispone en el artículo 111, párrafo quinto.

En cuanto a las demás disposiciones, cobra especial importancia el hecho de que: el Congreso (de acuerdo a la Constitución de 1857), figuraba como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. En estas circunstancias, si el jurado de sentencia rendía su declaración en forma condenatoria, al acusado se le separaba inmediatamente del cargo que venía ocupando y se ponía a disposición de la Suprema Corte de Justicia, quien por mayoría de votos procedía a imponer las penas que asignaba la ley.

Situación muy distinta (como ha quedado --- arriba descrito), el procedimiento consiste en -desaforar primero al acusado, acto seguido co---rresponde al Ministerio Público ejercitar la acción penal.

En estos términos he hecho mención de nues-

tros Códigos fundamentales que, en materia de -- responsabilidades se trata; aunque hay otros ordenamientos, no son de tal importancia como los nombrados en el presente estudio. En el siguiente capítulo habré de referirme, en su aspecto penal, de las diferentes leyes sustantivas y adjetivas que en materia de delitos cometidos por -- funcionarios públicos hacen referencia.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Imprenta Real de Cádiz. Primera Constitución impresa en México.
2. Dado en Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, año quinto de la independencia mexicana.
3. Acordado en Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, por Agustín de Iturbide.
4. Publicado en diciembre de 1822; Toribio González.
5. Acta Constitutiva de la Federación presentada para su discusión por la Comisión el 20 de noviembre de 1823; aprobada por la Asamblea el 3 de octubre de 1824 y publicada el 4 del mismo mes y año con el nombre de --- "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".
6. Sancionada y publicada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824; Guadalupe Victoria - Presidente.
7. Publicadas en Palacio del Gobierno Nacional en México, el 30 de diciembre de 1836.
8. Decretado por Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de 1856, en el Palacio Nacional de México.
9. Sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857; Ignacio Comonfort - Presidente.

10. Promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año por Venustiano Carranza, primer encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.
  
11. Comentario del Lic. Emilio Rabasa Gamboa en la obra "MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCION"; editada por la Cámara de Diputados, LI Legislatura. México 1982; p. 133.

## CAPITULO IV

LEYES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS EN MATERIA PENAL  
QUE SANCIONAN LOS ACTOS DE LOS FUNCIONARIOS PU-  
BLICOS

En el presente capítulo señalaré los ordenamientos más importantes que, en materia de responsabilidades, puede incurrir un funcionario en la comisión de delitos penalmente tipificados.

## 1.- LEY DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, SOBRE RESPONSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS... (1)

Es ésta la primera ley que se expide con el propósito de regular los delitos cometidos por los funcionarios públicos durante el ejercicio de su encargo.

Esta Ley es expedida tomando como base las disposiciones que, en materia de responsabilidades, contenía la Constitución de 1857, ya que antes de aparecer la misma, no existían ni el Código Penal ni los Códigos Procesales, ni tampoco el sistema bicameral, y sólo era la Cámara de Diputados la que decidía por mayoría de votos, si era o no culpable el acusado de los delitos que se mencionaban en los artículos 103 y 104 de la Constitución del 57.

De cualquier forma, la Ley de 3 de noviembre de 1870, da pautas para la elaboración de los códigos penales expedidos con posterioridad respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en la comisión de delitos penalmente tipificados.

Para mayor abundamiento de la Ley de 3 de -

noviembre de 1870, remito al lector al siguiente capítulo, pues tal ley constituye un antecedente de las leyes de responsabilidades de los funcionarios que se han expedido hasta la actualidad.

## 2.- CODIGO PENAL DE 1872... (2)

En el Título Décimo y Undécimo de este ordenamiento, encontramos disposiciones que regulan el comportamiento de los funcionarios en la comisión de delitos. Así, el Título Décimo define los delitos que pueden ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y por otros cualquiera; en tanto que, los delitos definidos en el Título Undécimo, sólo pueden ser cometidos únicamente por funcionarios públicos.

El Título Décimo, denominado "Atentados Contra las Garantías Constitucionales", contiene los siguientes capítulos: Capítulo I. Delitos cometidos en las elecciones populares; Capítulo II. Delitos contra la libertad de imprenta; Capítulo III. Delitos contra la libertad de cultos; Capítulo IV. Delitos contra la libertad de conciencia; Capítulo V. Violación de correspondencia, de la estafeta y de despachos telegráficos. Supresión de éstos; Capítulo VI. Ataques a la libertad individual; Capítulo VII. Violación de algunas otras garantías y derechos concedidos por la Constitución.

Las anteriores disposiciones pueden ser cometidas por cualquier funcionario o empleado público, en tanto que, los delitos definidos en el Título Undécimo denominado "Delitos de los Funcionarios Públicos en el Ejercicio de sus funciones", sólo pueden ser cometidos por éstos.

El Título Undécimo, a su vez, se subdivide

también en siete Capítulos, a saber: Capítulo I. Anticipación o prolongación de funciones públicas. Ejercicio de las que no competen a un funcionario. Abandono de comisión, cargo o empleo; Capítulo II. Abuso de autoridad; Capítulo III. - Coalición de funcionarios; Capítulo IV. Cohecho; Capítulo V. Peculado y concusión; Capítulo VI. - Delitos cometidos en materia penal y civil.

El Capítulo VII se refiere a los delitos oficiales denominado "Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la Federación". Establece el artículo 1059 de este Capítulo: "Todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de algunas de las garantías individuales y cualquier otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su encargo cometan, así como las omisiones en que incurran los altos funcionarios de que habla el artículo 103 de la Constitución; se castigará con las penas que señala la Ley Orgánica de 3 de noviembre de 1870".

La regulación de la usurpación de atribuciones, objeto de este estudio, se encuentra tipificada en el Capítulo I, artículos 994 y 997; en el primero se establece que: "Todo el que continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha revocado su nombramiento, o que se le ha suspendido o sustituido legalmente, sufrirá la pena de arresto de seis a once meses, devolverá los sueldos que haya recibido desde el día en que debió cesar en sus funciones, y pagará otra cantidad igual por vía de multa. Esa misma pena se impondrá al funcionario nombrado por tiempo limitado que continúe ejerciendo sus funciones después de cumplido el término por el cual se le nombró".

El artículo 997 señala una suspensión menor al funcionario o empleado público que, durante el tiempo en que esté ejerciendo sus funciones, ejerza otras que no le correspondan, la cual será de dos a seis meses, aunque puede quedar destituido del cargo si el delito es calificado como grave. (3)

Es de observarse la distinción que hace el Código Penal de 1872 entre los delitos comunes y delitos federales, dispuesto en los artículos -- 1059 y 1060, considerando entre los primeros a todos los contenidos en el propio código y los oficiales los mencionados en la Ley de Responsabilidades de 1870, así como los que enumeran en el artículo 1059 antes descrito en el código en cuestión.

### 3.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE 1894... (4)

El presente Código indica el procedimiento a que deberá someterse un funcionario cuando cometa un delito de carácter oficial o común. Al respecto, para que proceda una acusación contra un funcionario por delito oficial, se presentará querrela al Presidente del Tribunal Superior del Distrito, el cual ordenará se cite para el día siguiente al Ministerio Público y a la parte -- ofendida y al acusado si residiere en el Distrito Federal. (Art. 340)

Para conocer de los delitos cometidos por los funcionarios, se procede a formar lo que se llama Tribunal Pleno, o Jurado de Responsabilidades, el cual conocerá (o conocía) de los delitos que cometía un funcionario en el ejercicio de -- sus funciones (Procurador de Justicia, Juez de -- lo Civil, de lo criminal, correccional de prime-

ra instancia de Tlalpan, etc.), y de los Territorios Federales. Ahora bien, si el delito era de los llamados comunes conocían de ellos los Tribunales Ordinarios; pero para proceder a prisión y separar de su cargo a un magistrado, a un juez, a un representante del Ministerio Público o de un Secretario, se requería que el Ministerio Público así lo solicitase y diere aviso al Presidente del Tribunal Superior respectivo. (Arts. 40, 41 y 42)

Como ha quedado descrito, el Jurado de Responsabilidades era el encargado de conocer de -- los delitos oficiales, y de los comunes los Tribunales Ordinarios, pero para someterlos a dicho procedimiento, se exige que sea el Ministerio Público quien ejerza la acusación, circunstancia -- ésta criticable por razones que habré de explicar más adelante.

#### 4.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE 1909... (5)

En materia de responsabilidades, el presente Código regula en el Título VII, Capítulo denominado "De la Responsabilidad Oficial", en donde establece que los funcionarios judiciales de la Federación, serán responsables por los delitos -- que cometan en el ejercicio de sus funciones. -- (Art. 477). En el mismo artículo se menciona -- que también adquiere el carácter de delito, pero del orden común, cuando auxiliien en la comisión de los primeros.

La época en que fue expedido este código, -- ya se había publicado una ley reglamentaria que indicaba el procedimiento a seguir en contra de un funcionario, según se disponía el propio código procesal en el artículo 478..."Cuando se exi-

ja responsabilidad a alguno de los altos funcionarios de la Federación, se observará lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal". La ley a que hace alusión el presente artículo es la denominada Ley Reglamentaria de 1896, misma que hago su estudio en el siguiente capítulo, a lo cual remito al lector a su lectura.

Cabe destacar un aspecto importante que en el anterior código de procedimientos no se observaba, y es que el agraviado podía presentar su acusación en contra de un funcionario ante el Tribunal competente, aunque continuaba siendo también el Ministerio Público el competente para realizar dichas acusaciones, lo cual es criticable ya que, como expondré más adelante, el Ministerio Público tenía facultades de decisión judicial, lo cual iba en detrimento de las garantías constitucionales, pues es sólo facultad judicial dictar órdenes de aprehensión, error que fue subsanado en la Constitución del 17.

#### 5.- CODIGO PENAL DE 1929... (6)

El Código Penal de 1929 fijó los delitos en que puede incurrir un funcionario en el Título Noveno del Libro Segundo denominado "De los delitos cometidos por funcionarios públicos", en cinco Capítulos, derogando así el Código Penal de 1872 que al respecto en el Título Undécimo denominaba... "Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones", y que contenía siete capítulos, pero que el Código de 29 redujo a cinco, siendo éste último que derogó al VII del anterior código referente a los que sólo pueden cometer los altos funcionarios de la Federación.

Los cuatro primeros capítulos contienen los delitos que puede cometer cualquier funcionario o empleado público, es decir, lo mismo puede hacerlo un magistrado o Secretario de Estado, que un simple barrendero. El primer Capítulo se refiere a la anticipación o promulgación de funciones públicas. Del ejercicio de las que no competen a un funcionario. Del abandono de comisión, cargo o empleo. Capítulo II. Del abuso de autoridad. Capítulo III. De la coalición de funcionarios. Capítulo IV. Del cohecho. Capítulo V. De los delitos cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

Merece especial atención el último capítulo en virtud de tratarse de delitos que únicamente pueden cometer los funcionarios de la Federación y que se dispone:

"Art. 593. Son altos funcionarios de la Federación, aquellos que se refiere el artículo - 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"Art. 594. Son delitos oficiales de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior:

"I. El ataque a las instituciones democráticas;

"II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

"III. El ataque a la libertad de sufragio;

"IV. La usurpación de atribuciones;

"V. La violación de garantías individuales; y

"VI. Cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad".

"Art. 595. La infracción de la Constitución o de las leyes federales en materia de poca importancia, constituyen una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo 593".

"Art. 596. Los mismos funcionarios incurren en omisión punible, por negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos cargos. Esto en tratándose de los Gobernadores, sólo se entiende en lo relativo a los deberes que les impone la Constitución o leyes federales".

"Art. 597. Las sanciones del delito oficial son: las señaladas en las fracciones IX, X y XI del artículo 73 de este Código por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años (las sanciones señaladas en dichas fracciones son:

IX. Destitución de determinado empleo, cargo u honor;

X. Inhabilitación para obtener determinado empleo, cargo u honor;

XI. Inhabilitación para toda clase de empleos, cargo u honor").

"Art. 598. La falta oficial se sancionará con suspensión del cargo en cuyo desempeño hubiera sido cometida, con la privación consiguiente de los emolumentos anexas y con la inhabilitación para desempeñar tal cargo, lo mismo que cualquier otro cargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año".

"Art. 599. La omisión en el desempeño de funciones oficiales, tendrá como sanción la suspensión del cargo, así como de su remuneración y la inhabilitación para desempeñar éste, lo mismo

que para cualquier otro cargo o empleo de orden federal, por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año".

"Art. 600. Los delitos u omisiones oficiales a que se refiere este capítulo producen acción popular".

"Art. 601. Cualquier otro delito de los funcionarios a que se refiere el artículo 593, se sancionará conforme a las disposiciones de este Código".

Por otra parte, en el Título XXI, Capítulo I del Código mencionado, se refiere al peculado y concusión, delitos cometidos no por funcionarios públicos, sino por aquellos encargados de un servicio público, aunque en la concusión se vislumbra una salvedad que dispone el artículo 1227, de llegar a cometerse por funcionarios exclusivamente.

## 6.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE 1929... (7)

Los delitos que pueden ser materia de procedimiento se señalan en el artículo 89 (Capítulo X), son delitos oficiales: "Los que enumera el Código Penal en el Título Noveno de su Libro Tercero; todos los demás delitos serán considerados como del orden común".

Los delitos a que hace referencia el Código en el Título Noveno son: la anticipación o prolongación de funciones públicas; el abuso de autoridad; la coalición de funcionarios, y el cohecho. (Arts. 560, 561, 566, 579 y 582)

Para proceder contra un funcionario que ha-

ya cometido alguno de los delitos señalados, se requiere que el Ministerio Público, de oficio o por denuncia, ejercite la acción penal correspondiente; para ello conocerá el Tribunal de Responsabilidades, el cual se componía de cinco abogados y de un Secretario.

Las funciones del Tribunal de Responsabilidades eran auxiliadas por la Policía Judicial y la Policía Preventiva, por conducto del Procurador de Justicia del Distrito y el Inspector General de Policía, respectivamente.

En el Título Octavo denominado "De las correcciones disciplinarias y de la responsabilidad de los funcionarios del Ministerio Público", se señalan como tales las siguientes: Art. 57:

- "I. Amonestación;
- "II. Multa que no exceda de cien pesos, y
- "III. Suspensión de empleo hasta por quince días".

Las anteriores correcciones disciplinarias las imponía el Procurador General de Justicia, a los agentes y demás empleados del Ministerio Público por las faltas en que incurrieran en el servicio.

Las causas de responsabilidad en que incurrierán los empleados públicos en la aplicación de la justicia, se señalan en el artículo 60 que a la letra dice: "El Procurador General de Justicia, los Agentes del Ministerio Público y los empleados subalternos, son responsables por los delitos y omisiones en que incurran durante el ejercicio de sus cargos".

"Son causas de responsabilidad:

"I. Faltar frecuentemente, sin causa justificada, a sus respectivas oficinas; llegar ordinariamente tarde a ellas o no permanecer en el despacho el tiempo prevenido por la ley o reglamento respectivo;

"II. Demorar indebidamente el despacho de los negocios, ya sea por falta de cumplimiento de las obligaciones que les impongan las leyes, o de las órdenes que, con arreglo a las mismas, les dicten sus superiores;

"III. Ejecutar hechos o incurrir en omisiones que tengan como consecuencia traspapelar expedientes, extravíar escritos o dificultar o demorar el ejercicio de los derechos de las partes en toda clase de asuntos;

"IV. Ofender o denostar a los litigantes o a cualquiera otra persona que acuda a las oficinas del Ministerio Público o a las audiencias, en demanda de justicia, o a informarse del estado que guardan sus asuntos;

"V. Sacar en los casos en que la ley no lo autoriza, los expedientes y documentos fuera de las oficinas en que deban de estar o de las del Ministerio Público, o tratar fuera de las últimas los asuntos que allí se tramiten;

"VI. Interponer recursos o promover incidentes notoriamente frívolos o maliciosos; pedir términos notoriamente innecesarios o prórrogas indebidas;

"VII. Expedir los nombramientos que, conforme a la ley, puedan hacer, mediante el pacto de recibir todo o parte de sueldo respectivo, o cualquier otra remuneración;

"VIII. Ser negligentes en buscar las pruebas que fueren necesarias para presentar las acusaciones que sean procedentes o para seguirlas ante los tribunales;

"IX. Hacer acusaciones, pedimentos, formular conclusiones o rendir dictámenes notoriamente ilegales, con fundamentos jurídicos inaplicables o que no expresen fundamentos legales;

"XI. No hacer con oportunidad las promociones que conforme a la ley sean procedentes;

"XII. No interponer, en tiempo y forma, los recursos que conforme a la ley procedan, contra las sentencias y demás resoluciones judiciales que no se ajusten estrictamente a las constancias de los autos y a las prescripciones de la ley;

"XIII. No sujetarse los Agentes a las instrucciones que reciban del Procurador General;

"XIV. Aceptar ofrecimientos o promesas, recibir dádivas o cualquier remuneración, por ejercer las funciones de su cargo o después de ejercerlas aun cuando no hubiere mediado concierto;

"XV. Solicitar de los litigantes y demás interesados, de sus procuradores o de sus patronos, ni aun por concepto de gastos, dinero o promesas o cualquier remuneración por ejercer las funciones de su cargo;

"XVI. No presentar acusación contra las personas que aparezcan responsables de un delito;

"XVII. Contravenir los artículos 50 y 51 de la presente ley, y

"XVIII. Las demás expresamente determinadas en las leyes vigentes y en las que con posterioridad se dicten".

#### 7.- CODIGO PENAL DE 1931... (8)

El Código Penal de 1929 fue abrogado por el de 1931 en el Título Décimo del Libro Segundo de nominado "Delitos cometidos por funcionarios públicos", que a su vez los agrupa en cinco Capítulos, a saber: Capítulo I. Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; Capítulo II. -- Abuso de autoridad; Capítulo III. Coalición de funcionarios; Capítulo IV. Cohecho; Capítulo V. Peculado y concusión.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1983, el H. Congreso de la --- Unión decretó reformas al Código Penal, modificando substancialmente el Título Décimo denominado actualmente "Delitos cometidos por Servidores Públicos", con trece Capítulos, aunque en realidad son doce, pues en dicho código no se encuentra el Capítulo XI que es el que le sigue en orden numérico al X perteneciente al Título Décimo.

Los delitos contenidos en este Título pueden ser cometidos por todos los funcionarios, al tos o no, y ser materia de procedimiento.

Es de llamar la atención el nuevo concepto incluido de "Servidor Público" que, en otras palabras, es lo mismo decir "Funcionario Público", y que el artículo 212 del Código Penal lo define como "...toda persona que desempeñe un empleo, - cargo o comisión de cualquier naturaleza en la - Administración Pública centralizada Federal o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayori-

taria, 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".

En materia federal, las disposiciones que contiene el Título Décimo, se aplicarán a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales.

Para proceder en contra de los servidores públicos antes descritos, se deberá tener en cuenta si el servidor público es trabajador de base 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. (Art. 213)

El Capítulo II trata del ejercicio indebido de servicio público; el Capítulo III habla del abuso de autoridad; Capítulo IV. Coalición de servidores públicos; Capítulo V. Uso indebido de atribuciones y facultades; Capítulo VI. Concusión; Capítulo VII. Intimidación; Capítulo VIII. Ejercicio abusivo de funciones; Capítulo IX. Tráfico de influencia; Capítulo X. Cohecho; Capítulo XII (que debería ser el XI), Peculado; Capítulo XIII. Enriquecimiento ilícito.

En materia de usurpación de funciones, se sanciona al funcionario o servidor público que ejerza funciones de un empleo, cargo o comisión, sin que haya tomado legítima posesión o sin que haya satisfecho todos los requisitos legales para tal fin; lo mismo aquél que continúe ejercien

do las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y destitución, en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. (Arts. 214 y sigs.)

Por otra parte, de acuerdo a las reformas decretadas por el Ejecutivo al Código Penal, concretamente al Título Décimo, modificaron substancialmente dicho apartado, adicionando al mismo nuevos delitos en que pueden incurrir los servidores públicos y aumentando las penas tanto las corporales como las pecuniarias, siendo éstas últimas (como ha quedado descrito), el equivalente de treinta a trescientas veces que corresponda al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, sanción aplicable a todos los delitos señalados en el Título Décimo del Código en cuestión.

Llama especial atención los delitos de intimidación, tráfico de influencia y el de enriquecimiento ilícito, pues son novedad en las reformas al Código Penal en su parte relativa a los servidores públicos.

Dispone el artículo 219 "Comete el delito de intimidación: I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba 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". De acuerdo a las exigencias sociales

y a la política sustentada por el presente régimen Presidencial, de combatir la corrupción en todos los sectores en que se preste un servicio al público, de tal manera que un servidor público utilice la violencia física o moral para evitar que sea descubierto por sus malos manejos en la Administración Pública, merece ser sancionado con una pena ejemplar, ya que el pueblo ha depositado en él su confianza para el buen manejo y distribución de los recursos, así como de la aplicación de la justicia conforme a Derecho, y lo lógico es que si un servidor público realiza conductas contrarias o deshonestas durante el ejercicio de su encargo y evita o inhibe que sea denunciado, merece ser castigado, ya que un individuo no puede quedar impune y más si se evita que sea conocido por las autoridades.

Considero aceptable la sanción que establece el Código Penal al Servidor Público que comete el delito de intimidación, es decir, de dos años a nueve años de prisión, juntamente con la destitución e inhabilitación para el desempeño de otro empleo, cargo o comisión públicos por el mismo tiempo.

Un individuo al ocupar un cargo en el servicio público de cierto nivel, generalmente ejerce cierta influencia y poderío tanto económico como político, y que en virtud de ese poder que se adquiere se puede llegar a abusar del mismo, como es otorgar permisos, concesiones, autorizaciones, exenciones, etc., en que se puede beneficiar no sólo el propio servidor público sino su propia familia o amigos; previendo esta situación, dentro de las reformas al Código Penal se contempla el delito de tráfico de influencia que, como lo he expresado, hasta antes de la aparición de esta figura y en sexenios pasados, era común el nepotismo en los cargos públicos, ocasionando con

ello una injusta e inequitativa distribución de la riqueza y de empleos dentro del servicio público. Ante esta situación... el Ejecutivo ha dispuesto como prohibición designar a puestos públicos a familiares hasta el cuarto grado, que tengan parentesco civil o por afinidad, o que exista alguna relación de amistad íntima con el servidor público para ocupar cargos en el servicio público.

Por otra parte, considero que no puede ser delito que un individuo por alguna razón haya ocupado un puesto público e invite a alguno de los miembros de su familia a que presten sus servicios, si el propósito es ayudarlos, y en consecuencia no privarlo de su libertad con dos a seis años de prisión como lo establece el Código Penal (Art. 221), sino aumentar el tiempo en que habrá de quedar destituido e inhabilitado para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Con respecto al enriquecimiento ilícito, establece el artículo 224: "Existe enriquecimiento ilícito, cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

El gran escándalo que ocasionó el ex gobernador de Coahuila, Oscar Flores Tapia por el fraude cometido en esa entidad, hizo que se legislara sobre esa materia, estableciendo como delito el enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiera acreditar la legítima procedencia de sus bienes, ya que en el caso Flores Tapia, no existía esta figura y la Procuraduría

General de la República no pudo explicar la procedencia de algunos bienes que poseía, y sólo se le obligó a devolver una pequeña parte de sus --bienes, mientras que se reservó los más valiosos.

Actualmente, corresponde al servidor público acreditar la legítima procedencia de los bienes que adquiriera antes y durante su encargo. Conforme a las reformas y adiciones hechas al Código Penal, así como a la expedición de una nueva Ley de Responsabilidades, ambos ordenamientos establecen los instrumentos para una mejor vigilancia y un mejor control de las actividades de los funcionarios y del manejo que hacen de los bienes que se les confían.

Con respecto a los delitos que cometen en -- aras del manejo y aplicación de la justicia, el Título Décimo Primero denominado "Delitos cometidos en la administración de justicia", se compone de un solo capítulo que trata de los delitos que se cometen en la Administración Pública, y -- al respecto dispone el artículo 225: "Se impondrá suspensión de un mes a un año, destitución o multa de cincuenta a quinientos pesos a los funcionarios, empleados o auxiliares de la administración de justicia que cometan alguno de los delitos siguientes:

"I. Conocer de negocios para los cuales -- tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les correspondan sin tener impedimento legal para ello;

"II. Desempeñar algún otro empleo oficial o cargo particular que la ley les prohíba;

"III. Litigar por sí o por interpósita persona cuando la ley les prohíba el ejercicio de -- su profesión;

"IV. Dirigir o aconsejar a las personas - que ante ellos litiguen;

"V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

"VI. Dictar u omitir una resolución o un acto de trámite, violando algún precepto terminante de la ley, o contrato a las actuaciones de un juicio o al veredicto de un jurado y siempre que se obre por motivos inmorales y no por simple - error de opinión;

"VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien - una ventaja indebida;

"VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia, y

"IX. Tratar en el ejercicio de su cargo -- con ofensa, desprecio o deshonestidad a las personas que asistan a su tribunal u oficina".

## C I T A S

1. Publicada en el Diario Oficial el 3 de noviembre de 1870;  
Benito Juárez - Presidente.
2. Expedido por el Congreso de la Unión, bajo el gobierno del Lic. Benito Juárez, el 7 de diciembre de 1871, el cual comenzó a tener vigencia el 1º de abril de 1872 con el Título de "Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del Fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación".
3. Cfr. del artículo 997 del Código Penal de 1872.
4. "Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1894"; expedido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Porfirio Díaz, con autorización concedida por decreto de 3 de junio de 1891; dado en el Palacio Nacional de México, el 6 de julio de 1894, iniciando su vigencia el 15 de septiembre del mismo año.
5. Publicado el 16 de diciembre de 1908, y entró en vigor el 5 de febrero de 1909.  
Porfirio Díaz - Presidente Constitucional.
6. Código Penal para el Distrito y Territorios Federales de 1929, expedido durante el gobierno del Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos Emilio Portes Gil; - publicado en el Diario Oficial el 5 de octubre de 1929; rige a partir del 15 de diciembre del mismo año.

7. "Código de Organización de Competencia y de Procedimientos en materia Penal para el Distrito Federal y Territorios"; dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal: Emilio Portes Gil, Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos a 2 de octubre de 1929 y publicado en el Diario Oficial el 7 de octubre del mismo año. Comenzó a regir el 15 de diciembre de 1929.
  
8. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. Fue promulgado por el Presidente Ortíz Rubio el 13 de agosto del mismo año, con el nombre de "Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal".

Por Decreto de 20 de diciembre de 1974, promulgado por el Ejecutivo al día siguiente y publicado en el Diario Oficial del mismo mes y año, se reforma el nombre del Código para quedar como sigue: "Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal".

## CAPITULO V

## ANTECEDENTES DE LAS DIFERENTES LEYES QUE HAN EXISTIDO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

El objetivo de este apartado, es indagar -- los diferentes ordenamientos que han existido en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, hasta la recién abrogada Ley de Responsabilidades del 79.

Para su estudio, analizaré los ordenamientos más importantes que sobre la materia en cuestión, se refiere como son: la Ley de 3 de noviembre de 1870; la Ley de 1896; las Leyes de 39 y 79 propiamente dichas.

a) LEY DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870, SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS... (1)

Los antecedentes de las leyes que, por delitos oficiales cometidos por funcionarios públicos, datan de la Constitución de 1857; así, la Ley de 1870 contenía varias disposiciones sobre el particular, y estableció como delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de su encargo: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad. (Art. 1º)

Las infracciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales calificadas como de poca importancia, eran consideradas como faltas

oficiales, si eran cometidas en el desempeño de sus funciones. (Arts. 2º y 3º)

En cuanto a los delitos oficiales, los funcionarios que los cometieran eran sancionados -- con destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años. Las faltas se sancionaban con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo no menor de un año ni mayor de cinco, en tanto que en las omisiones en que ocurrieran, la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación. (Arts. 4º, 5º y 6º)

Si alguno de los funcionarios por los delitos antes mencionados, en que hayan incurrido durante el desempeño de sus respectivos encargos, "...queda expedito el derecho de la nación o de los particulares para hacer efectiva ante los -- tribunales competentes y con arreglo a las leyes la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios en la comisión del delito, falta u omisión". (Art. 8º)

Ahora bien, si se acusa a un funcionario no sólo de la comisión de un delito oficial, sino -- también de un delito común, y si en virtud de la declaración resultaba sentenciado por responsabilidad oficial, era puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de -- parte, se le juzgara y se le aplicara la pena -- que le correspondiera por el delito común. (Art. 9º). A este respecto cabe mencionar que por esa época, hasta antes de hacer su aparición la Constitución de 1917 "...los jueces tenían como función dirigir la instrucción penal, buscar y reunir pruebas, mandar y aprehender a los presuntos responsables y dirigir a la Policía Judicial, -- función que cambió radicalmente a partir de 1917,

como lo destacó claramente, en la sesión en que se votó el artículo 21 Constitucional, el Diputado Macías el cual expresó que el objeto que persigue el C. Primer Jefe en su proyecto, es quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos para que quede única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público".  
(2)

b) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896... (3)

El capítulo referido a 'Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios - Federales', enumera, en igual término como lo hace la Constitución de 1857, a quiénes se considera funcionarios federales: los Diputados y Senadores; los Magistrados de la Suprema Corte de -- Justicia y los Secretarios de Despacho, quienes deberán de responder de los delitos comunes en -- que incurran durante el ejercicio de su encargo, así como de los delitos, faltas u omisiones oficiales que cometan durante el tiempo de ese cargo. (Art. 1º)

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo podrá ser acusado, durante el ejercicio de su encargo, por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves -- del orden común. Los Gobernadores de los Estados y los agentes de la Federación, sólo serán -- responsables por las infracciones cometidas a la Constitución y leyes federales. (Arts. 2º y 3º)

En relación a los demás artículos, éstos señalan el procedimiento a que deberá sujetarse el o los funcionarios que hubieren incurrido en la comisión de delitos o faltas oficiales, así, tratándose de delitos comunes, la acusación no po--

día proceder sin que previamente el Gran Jurado declare que ha lugar a proceder en contra del -- acusado.

Los altos funcionarios gozaban de fuero --- constitucional desde el día de su elección, los diputados y senadores suplentes, desde el día en que se les llame para el desempeño del cargo.

El fuero del que disfrutaban los diputados y senadores al día de su elección, no se les --- otorgaba o se les suspendía si aceptaban un empleo, cargo público o comisión; pero aceptándolo continuaba ejerciendo sus funciones propias, se le juzgaba previa declaración del Gran Jurado, - de haber lugar a proceder, y el juicio que, para tal efecto, debería estarse a lo dispuesto en -- los términos de los artículos 104 y 105 de la -- Constitución de 1857.

Los funcionarios de la Federación eran responsables durante el ejercicio de su encargo, de los delitos comunes que cometieran en ese tiempo, pero no podían ser procesados hasta que lo autorizara la Cámara de Diputados.

Se tenían como delitos comunes los consignados en el Código Penal de 1872, los tipificados en los Títulos X y XI, los tipificados en las leyes federales y en los Códigos Penales de las entidades federativas.

Los cometidos durante el desempeño de sus - funciones y calificados como delitos oficiales, eran los que se contenían en la ley de 1870 y en el Código Penal de 1872; quienes, protegidos por el fuero constitucional, exigían de un procedi- miento especial que tenía por finalidad privar - de su cargo al alto funcionario e inhabilitarlo para desempeñar otro, en los términos del artícu

lo 105 Constitucional. (Capítulos IV y V de la Ley de 1896).

- c) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS... (4)

Al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableció un capítulo denominado "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", y se previno debería de expedir a la mayor brevedad posible una Ley de Responsabilidades, determinando como delitos o faltas oficiales aquellos actos u omisiones que lesionaran al interés público, previniendo en su artículo 16 transitorio, que el Congreso Constitucional, expidiera dicha ley en el período ordinario de sesiones que empezaría el 1º de septiembre de 1917.

No obstante lo anterior, no fue sino hasta el año de 1939 en que fue aprobada la ley en cuestión. Se destaca la importancia en que fue dictada la Ley de 1939, por la redacción de motivos al afirmar que "El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un solo concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo. El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su cla

ro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que a sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia. La actuación criminal de los malos funcionarios cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un -- pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a -- la rebeldía como único medio para liberarse de -- ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien, produce un -- estado latente de inconformidad y de rencor, que lo hace ver al gobierno como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y -- al progreso, así como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota".

La Ley de Responsabilidades de 1939 contiene seis Títulos y 111 artículos con seis artículos transitorios.

Dispone la ley que los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios, serán responsables de los delitos y faltas oficiales en que incurran en el desempeño de su cargo, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere. (Art. 1º)

Para efectos de esta ley, reputa como altos funcionarios de la Federación los referidos en el artículo 108 Constitucional, además a los jefes de Departamentos Autónomos, tan de moda en ese entonces como son: el Departamento del Distrito Federal, el Departamento del Trabajo, el Departamento Agrario, el Departamento Forestal,

de Caza y Pesca, etc. (Art. 2º)

El artículo 3º con respecto al Presidente, se refiere en los mismos términos en que lo hace la Constitución; el 4º indica el plazo en que se debe exigir la responsabilidad a los funcio-- rios; el 5º a la reparación del daño; el 6º a -- las demandas del orden civil; el 7º a la inter-- vención de los procuradores en la averiguación - de los delitos oficiales; el 8º de la acción po-- pular que se concede a los particulares; el 9º - establece el procedimiento que se debe seguir en contra de los altos funcionarios por los delitos o faltas del orden común, exigiéndose para tal - efecto que así lo declare el Gran Jurado. Se -- crítica esta disposición, en virtud de que es un extracto de la Ley de 1896 y que por lo mismo es inaplicable para la época en que se expidió la - Ley de 39. El artículo 10 indica que es a par-- tir del día de la elección de los altos funciona-- rios de elección popular, que empiezan a gozar - de fuero constitucional; el 11 alude lo que seña - la el artículo 10 Constitucional; y el 12 prohí - be conceder indulto a los funcionarios por deli - tos oficiales.

Establece en el Título Segundo como delitos y faltas oficiales los enumerados en el artículo 13, como son:

"I. El ataque a las instituciones democrá-- ticas;

"II. El ataque a la forma de gobierno repu-- blicano, representativo federal;

"III. El ataque a la libertad de sufragio;

"IV. La usurpación de atribuciones;

"V. La violación de las garantías indivi-- duales;

"VI. Cualquier infracción a la Constitu---  
ción o a las leyes federales, cuando causen per-  
juicios graves a la Federación o a uno o varios  
Estados de la misma, o motiven algún trastorno -  
en el funcionamiento normal de las instituciones;

"VII. Las omisiones de carácter grave en --  
los términos de la fracción anterior".

En consideración personal y como afirma ---  
ciertamente Raúl F. Cárdenas (5) "...estos su---  
puestos delitos no pueden ser tales, pues están  
redactados en forma tan vaga, tan imprecisa, que  
violan las más elementales reglas de la tipici--  
dad, y nunca para conformar un tipo penal".

En el Capítulo II del Título Segundo de la  
Ley de Responsabilidades, alude a los delitos y  
faltas oficiales de los demás funcionarios y em-  
pleados de la Federación y del Distrito y Territ-  
orios Federales, Art. 18: "Son delitos y faltas  
oficiales de los demás funcionarios y empleados  
de la Federación y del Distrito y Territorios Fe-  
derales no comprendidos en el artículo 2º de es-  
ta ley", enumerando como tales los contenidos en  
los Títulos X y XII del Código Penal de 1931, --  
así como de otras disposiciones y de diversas le-  
yes.

Como podrá detectarse, la ley en cuestión -  
comete un error al exceptuar a los funcionarios  
no comprendidos en el artículo 2º de la ley, es  
decir, a los Diputados como altos funcionarios -  
de la Federación, de poder imputarse como delito  
oficial la infracción prevista en la fracción --  
XXV del artículo 18 de dicha ley, colocándose --  
así en un estado de inmunidad para los altos fun-  
cionarios de la Federación, al especificar la --  
ley "...y los demás funcionarios no mencionados  
en el artículo 2º de la ley".

A manera de resumen, la Ley de Responsabilidades de 1939 distingue, como lo hace la Constitución de 1857 y la de 1917, los delitos comunes en que incurren los funcionarios durante el desempeño de su cargo, como la comisión de delitos oficiales en el desempeño del mismo. Y como ha quedado indicado, hace distinción de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios - pero sin tipificarlos, en el artículo 13, de los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y empleados federales - contenidos en el Art. 18 de la ley que, como lo establece ella misma, no pueden cometer los altos funcionarios.

d) LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS... (6)

La presente Ley deroga a la anterior de 1939 y con similares propósitos que se contienen en la exposición de motivos ya antes indicada.

La citada Ley contiene cinco Títulos con 92 artículos y difiere substancialmente con la anterior, al considerar que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, serán responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su cargo o con motivo del mismo, según lo disponga la ley. (Art. 1º)

Por la comisión de delitos en que incurran durante el tiempo de su encargo, siendo éstos comunes, y por los oficiales, faltas u omisiones cometidos en el ejercicio del mismo cargo, serán responsables los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Cor-

te de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República. En cuanto a los Gobernadores de los Estados y -- los Diputados a las Legislaturas Locales, sólo -- serán responsables por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales, y por los delitos y faltas tipificadas en dicha ley. Al Presidente de la República, durante el tiempo de su -- encargo, únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. (Art. 2º)

En los términos del artículo 13 de la ley anterior y en relación con el artículo 3º de la ley del 79, sufrió cierta alteración al afirmar que, son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, los cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen -- despacho, como son:

"I. El ataque a las instituciones democráticas;

"II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;

"III. El ataque a la libertad de sufragio;

"IV. La usurpación de atribuciones;

"V. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, o cuando causen -- perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

"VI. Las omisiones de carácter grave en -- los términos de la fracción anterior;

"VII. Por las violaciones sistemáticas a --

las garantías individuales o sociales;

"VIII. En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter de delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes".

Al final de este artículo, se advierte que los anteriores delitos no se tendrán como tales por la simple manifestación de las ideas, aspecto no observable en la ley anterior.

Como expresé en un principio, en el fondo se pretende brindar mayor seguridad y mejor desempeño en las funciones de los que manejan los recursos, así como ser sancionados cuando cometan infracciones o conductas delictuosas durante el desempeño de sus respectivos cargos. Lo anterior, es ampliamente explicado al decir en la Exposición de Motivos, en donde se pretende justificar algunos de los nuevos conceptos que dieron origen a la presente Ley de Responsabilidades: - "Es principio general del derecho, el que la ley otorgue idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometan hechos delictuosos.

La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los 'delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito

y Territorios Federales', para comprender bajo - un mismo rubro a todos los sujetos responsables.

En lo que respecta a los delitos oficiales, se precisa su tipificación. Se definen como los actos u omisiones de los funcionarios o empleados públicos, los cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio del buen despacho. Para evitar conflictos normativos, se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, - así como a los tribunales competentes".

Esto último, en tratándose de funcionarios que cometan delitos, ya sea comunes u oficiales, se estará a lo dispuesto al párrafo 2º del artículo III Constitucional, al preceptuar que: -- "Cuando el mismo hecho tuviese señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella".

Considera la Ley como faltas oficiales "Las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo". (Art. 4º)

Conforme a esta disposición, no se define - concretamente qué se debe entender por falta oficial; al respecto, se han elaborado varias teorías, así, Carrara sostiene que en los delitos, la función penal debe dirigirse sólo a los hechos moralmente reprobables, y en cuanto a las - faltas que comprenden los actos del gobierno, -

pueden o no alcanzar hechos moralmente inocentes; Carmignani, afirma por su parte que los delitos afectan a la seguridad y las infracciones (faltas), la prosperidad; por último, Binding sostiene que los delitos violan los intereses subjetivos, en tanto que las contravenciones, violan los intereses objetivos.

En ese orden de ideas, es preciso que se tipifiquen los delitos y las faltas, para que puedan ser objeto de un procedimiento penal, lo que ha hecho la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente.

El artículo 5º de la Ley, nos señala el término en que habrá de exigirse responsabilidad por delitos y faltas oficiales, es decir, en el período en que un funcionario ejerza el cargo y un año después. Lo que llama la atención en este artículo, es en el sentido de que podrá exigirse responsabilidad desde el día en que los particulares, o partidos políticos, asociaciones políticas, autoridades, etc., expongan su queja ante la Cámara de Diputados formulando su acusación, pero sólo que la de los particulares deberá ser ratificada ante alguno de los secretarios de esa Cámara o de la Comisión Permanente durante el receso.

Precisan los artículos 6º y 7º, a partir de cuándo algunos funcionarios empiezan a gozar de fuero; sin embargo, la Ley omitió señalar a partir de cuándo los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y los gobernadores substitutos, empezarán a gozar de dicho privilegio, en los términos del artículo 115 Constitucional.

Las sanciones a que se hacen acreedores los funcionarios, se señalan en el artículo 10 de la

Ley, y son: la destitución del cargo de que el responsable se encuentre investido e inhabilitación por un término no menor de cinco ni mayor de diez años. Sanción bastante baja por cierto, en comparación con la ley vigente, y además inaplicable ya que, conforme al Código Penal, fácilmente alcanza fianza.

En cuanto a las faltas oficiales cometidas por funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, se les suspendía del cargo por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo.

Con respecto al procedimiento, en la comisión de delitos oficiales, los funcionarios enumerados en el artículo 2º de la Ley, conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá iniciar ningún procedimiento, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Una vez agotado este requisito, la Cámara de Senadores declarará por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que al acusado se le tiene por culpable, y en tales circunstancias, se le privará de su cargo e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determina la ley.

Las sanciones para los funcionarios a que se refiere el artículo 108, primer párrafo constitucional, serán sancionados por mayoría de votos y con amonestación por los cuerpos colegiados a que pertenezcan, y por el Presidente, tratándose los de su nombramiento, por comisión de faltas oficiales.

Si declarado culpable por delito oficial, se encontrare otra pena señalada por la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen con arreglo a ella. (Art. 9º)

El procedimiento seguido en tratándose de delitos comunes, corresponde a la Cámara de Diputados quien, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la integren, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

Si la declaración fuere negativa, se suspende el procedimiento; pero ello no da lugar a que se intente nueva acusación cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación. Por el contrario, si la declaración fuere afirmativa, se le separará de su cargo y puesto a la disposición de los tribunales competentes, salvo que se trate del Presidente, el cual tendrá que ser acusado ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial. (Art. 15)

Indudablemente que las leyes referidas en este capítulo, han tropezado por una serie de obstáculos y deficiencias, tanto en su elaboración como en su ejecución, pero conforme transcurre el tiempo, nuestro sistema jurídico tiende a perfeccionarse aún más y atendiendo a las cada vez crecientes demandas de la sociedad, y es así como en el presente sexenio se ha aprobado una nueva Ley de Responsabilidades, esperando corrija los errores en que las anteriores han incurrido, naturaleza que analizaré en el siguiente capítulo.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Publicada en el Diario Oficial el 3 de noviembre de 1870, por el Presidente Juárez, bajo el nombre de "Decreto del General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios".
2. "RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS"  
F. Cárdenas Raúl  
Primera Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1982  
p. 71
3. Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, de fecha 29 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial el 6 de junio del mismo año.
4. Promulgada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial el 21 de febrero de 1940, en exceso de facultades concedidas por el Congreso al General Cárdenas.
5. "RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS"  
F. Cárdenas Raúl  
Primera Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1982  
p. 67
6. Bajo el Gobierno del Presidente José López Portillo se publicó en el Diario Oficial de 4 de enero de 1980, la Ley de Responsabilidades de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979.

## CAPITULO VI

## NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene como antecedente inmediato a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1979, la cual fue abrogada por otra de similar naturaleza denominada "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", publicada el 31 de diciembre de 1982, ley que altera substancialmente algunos conceptos que se venían considerando como válidos en anteriores leyes.

La Ley consta de 90 artículos, contenidos en cuatro Títulos que se subdividen a su vez en varios capítulos y cuatro artículos transitorios.

El Título Primero comprende las disposiciones generales, comprende un Capítulo Único; el Título Segundo denominado "Procedimientos Generales ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia", se subdivide en tres Capítulos, aunque el último dice Capítulo IV, éste no existe en la Ley. El Capítulo I trata de Sujetos, causas de juicio político y sanciones. Capítulo II. Procedimiento en el Juicio Político. Capítulo IV contiene: -- Disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo; Capítulo Tercero que no existe, ignoramos las causas del por qué de su omisión. El Título Tercero se denomina Responsabilidades Administrativas, y se subdivide en dos Capítulos: Capítulo I. Sujetos y Obligaciones --

del Servidor Público. Capítulo II. Sanciones Administrativas y Procedimiento para aplicarlas. - El Título Cuarto, que comprende un único Capítulo denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos"; finalmente siguen los artículos transitorios.

Como ha quedado establecido, la Ley, en el Título Segundo Capítulo IV, en éste último hace referencia a un Capítulo III inexistente; ignoramos por qué nuestros legisladores olvidaron redactar dicho capítulo, aunque yo más bien me inclino a pensar que se debió a su pronta aprobación y sin hacer las revisiones necesarias antes de su publicación. De cualquier manera, la vigente ley ha venido a modificar substancialmente algunos conceptos que con anterioridad se tenían como válidos, así v.gr., los "Delitos Oficiales" que enumeraba el artículo 3º de la Ley de Responsabilidades de 79, que más que delitos, son más bien situaciones políticas que tienen por finalidad suspender e inhabilitar al culpable, y que, una vez destituido, queda a disposición de las autoridades del orden común, ello si los hechos que se le imputan son además típicos. En la actual Ley habla de actos de los servidores públicos; también hace referencia al juicio político, en virtud de la intervención que tiene el Congreso para conocer de los actos u omisiones en que incurren los servidores públicos, y declarar su destitución o inhabilitación, y si hubiere algún acto de carácter delictuoso, se estará a lo dispuesto por el Código Penal correspondiente.

En cuanto a las sanciones, los funcionarios o servidores públicos que cometan algunas de las disposiciones señaladas en el artículo 7º de la Ley de Responsabilidades vigente, en caso de que la resolución dictada en el juicio político sea condenatoria, se sancionará al servidor público

con destitución, así como inhabilitarlo para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

En la anterior Ley, además de la destitución, sólo se inhabilitaba en el ejercicio de su encargo por un término no menor de cinco ni mayor de diez años.

Llama especial importancia un aspecto que en la anterior Ley no existía y es de que, para poder sancionar a un servidor público, la autoridad juzgadora deberá tener en cuenta los siguientes elementos: la gravedad de la responsabilidad en que incurra un servidor público; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de las obligaciones.

Como otra de las novedades en la presente Ley es el concepto de "Servidor Público", antes funcionario público, que para el caso es lo mismo. De acuerdo con la Ley, es Servidor Público "Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales".

Para aplicar la presente Ley, se ha facultado a las siguientes autoridades, según lo dispo-

ne el artículo 3º de la propia Ley: "Las autoridades para aplicar la presente Ley serán:

"I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

"II. Las Dependencias del Ejecutivo Federal;

"III. La Secretaría de la Contraloría General de la República;

"IV. El Departamento del Distrito Federal;

"V. La Suprema Corte de Justicia del Distrito Federal;

"VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

"VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;

"VIII. Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva".

La expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es un esfuerzo más para contrarrestar a los malos manejos en que incurren los funcionarios corruptos en la administración de los recursos, y cuya tendencia es, precisamente —como lo ha dicho el Presidente De la Madrid— ir en busca de la renovación de la sociedad, comenzando por quienes manejan y administran los recursos de la Nación.

En consecuencia, destaco que el propósito o pretensiones que persigue dicha Ley en sus postulados, es ratificar la seguridad del sistema político vigente y vigilar y controlar el servicio público dentro del marco de la Administración Pública.

La Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos está formada por un catálogo de deberes cuyo contenido no sólo se reduce al aspecto jurídico, sino también moral, de tal manera que, un servidor público al concluir sus servicios, se sienta satisfecho y seguro de cumplir con su deber.

Para brindar mejor servicio al público, así como en la impartición de la justicia, la propia ley establece postulados o deberes en que se indica a los servidores públicos la aplicación correcta de sus funciones, constituyéndose de esa manera un nuevo ordenamiento encauzador de una nueva conducta, que crea a un nuevo servidor al servicio de una nueva sociedad que tiende a su renovación moral.

En suma, la presente ley aspira a sentar las bases de responsabilidad (penal o administrativa, en su caso), de quienes presten sus servicios en los órganos e instituciones estatales, observando siempre un contenido de renovación moral y sincronizarlas con las demandas populares anheladas por éstas desde hace ya mucho tiempo.

Esperamos todos los ciudadanos que la presente ley, cumpla efectivamente, con sus objetivos planteados en la misma, ya que de esa manera nos beneficiaríamos todos.

Es en el siguiente Capítulo, en que analizaremos en forma dogmática, una de las disposiciones contenidas en el artículo 7º de la Ley de Responsabilidades mencionada, en que puede incurrir un servidor público. Análisis que se hace a partir de la Teoría del Delito, como si se tratase de un delito penalmente tipificado.

## CAPITULO VII

## ANALISIS DOGMATICO DE USURPACION DE ATRIBUCIONES

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, dogma es "La proposición que se asienta por firme y cierta, y como principio innegable de una ciencia".

El propósito de elaborar un estudio dogmático en materia penal, es con la finalidad de aplicar la Teoría del Delito a una conducta penalmente ilícita, es decir, la aplicación de la teoría del delito a un ilícito específico.

El objeto de realizar un examen dogmático, es llevar a cabo el análisis del delito en atención tanto a sus elementos esenciales (conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad), así como a otros elementos que, sin tener el carácter que exige la ley penal para la existencia del ilícito, sirven para determinar ciertas características aunque contingentes, nos conducen a determinar la existencia de una conducta transgresora de acuerdo al orden penal.

En el análisis dogmático objeto de este estudio, se trata de una conducta típica antijurídica que, por excepción no se encuentra contenida en los ordenamientos jurídico-penales, sino que se halla adscrita en otra ley distinta a dichos ordenamientos, que prevé sanciones negativas de carácter patrimonial, corporal o ambas, en el caso de las penas alternativas.

En mi trabajo a estudio se trata de una falta administrativa, pero haré la ficción como si se tratara de un delito penal. En efecto, la usurpación de atribuciones contenida en la frac-

ción V del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con las fracciones VI, VII, IX, X, XI y XII del artículo 47 de la Ley propiamente dicha, todo parece indicar que se trata de una falta administrativa en que incurre un servidor público, pues es una autoridad administrativa quien impone las sanciones contenidas en la ley.

Por otra parte, atentos a la definición de la palabra usurpar, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, significa "Arrogarse la dignidad, empleo u oficio de otro, y usar de ellos como si fueran propios", no hay duda que coincide con lo previsto en tales disposiciones, por lo que considero que se trata de una falta administrativa.

Establece el artículo 46: "Incurren en responsabilidad administrativa...", y el artículo 47 concretamente hace mención en varias fracciones, a los casos en que un servidor público puede incurrir en responsabilidad administrativa y dentro de ellas encontramos la de usurpación de atribuciones contenida en las siguientes fracciones:

"VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

"IX. Abstenerse de ejercer funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier causa, en el ejercicio de sus funciones;

"XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

"XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme - de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Las anteriores disposiciones, el servidor público que las cometa, será sancionado por la - Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la Contraloría interna de dicha Secretaría, independientemente de las que resulten y tengan que decidirse por resolución judicial.

En otro orden de ideas, es procedente el -- juicio político, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de su buen despacho.

Art. 7º "Redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho:

"V. La usurpación de atribuciones".

La sanción a que se hacen acreedores los -- servidores públicos que cometan tal infracción - será:

- Apercibimiento privado o público;
- Amonestación privada o pública;
- Suspensión;
- Destitución del puesto;
- Sanción económica;
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Para la ejecución de las sanciones antes señaladas, la Secretaría deberá tener en cuenta las siguientes consideraciones:

I. La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones que se dicten en base de la ley;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones;

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

## CLASIFICACION DE LOS DELITOS

a) EN FUNCION DE SU GRAVEDAD.- En doctrina, los delitos se han dividido en dos corrientes: - la bipartita y la tripartita; la primera distingue los delitos de las faltas; en cambio, la corriente tripartita los clasifica en crímenes, delitos y faltas o contravenciones. Los crímenes los considera como aquellos actos que atentan - contra la vida y los derechos naturales del hombre; los delitos son expresiones de conducta contrarias a las normas de la sociedad o de contrato social, y las faltas o contravenciones, son - aquellas infracciones que se cometen a las leyes y reglamentos que rigen al funcionamiento del gobierno, por personas de mínima peligrosidad.

Conforme a esta última clasificación, en el delito a estudio, lo considero como una falta, - pues es una autoridad administrativa quien impone las sanciones (la Secretaría de Contraloría), según razones expuestas anteriormente.

b) POR LA CONDUCTA DEL AGENTE.- Según la manifestación de la voluntad, los delitos pueden - ser de acción y de omisión. Hay también quien - suele dividirlos en delitos de simple omisión y de comisión por omisión.

Los delitos de acción son aquellos en que - se obtiene un resultado positivo para el agente, y en los que, por su comisión se viola una ley - prohibitiva. Para Eusebio Gómez (1), los deli--tos de acción "son aquellos en los cuales las --condiciones de donde deriva un resultado, reconocen como causa determinante un hecho positivo - del sujeto. En los delitos de comisión el obje--to prohibido es una abstención del agente; con--

sisten en la no ejecución de algo ordenado por - la ley".

Por otra parte, los delitos de simple omi-- sión, son aquellos en que el agente deja de rea- lizar una actividad jurídicamente ordenada, sin que se exija, en virtud de esa inactividad, un - resultado material; en este caso, sólo se sancio<sub>u</sub> na por la omisión misma.

Por lo que hace a los delitos de comisión - por omisión, en este caso, es el agente quien, - en forma voluntaria, decide no actuar y por esa inacción se produce un resultado material.

En suma, en los delitos de simple omisión - se infringe una ley dispositiva, cuyo resultado es de carácter formal; en tanto que en los deli- tos de comisión por omisión, se viola una ley - dispositiva y una prohibitiva, produciéndose ne- cesariamente un resultado material.

De acuerdo a la conducta en que se comporta el sujeto, considero que se trata de un delito - (falta) de acción, pues un servidor público pue- de contratar o seleccionar personal, sabiendo -- que ha sido inhabilitado o cesado en sus funcio- nes y sin embargo lo hace, cometiendo así y por voluntad propia el ilícito de usurpación de atri<sub>u</sub> buciones; son funciones que a él ya no correspon- den sino a otro, confirmándose la figura delicti<sub>u</sub> va en cuestión. Quiere el sujeto se produzca el resultado material, por tanto, hay manifestación de voluntad, es decir, hay acción en busca de -- ese resultado en beneficio del propio agente.

c) POR EL RESULTADO.- De acuerdo a esta cla- sificación, los delitos pueden ser formales y ma<sub>u</sub> teriales o de resultado. Los primeros son aque-

llos en que basta un movimiento u omisión del -- agente para que se produzca el ilícito, aunque -- para su sanción, no se requiere la producción de un resultado externo. Los delitos materiales pa -- ra su integración, sí se requiere de un resulta -- do externo u objetivo.

En el caso de nuestro delito a estudio, no basta un simple movimiento del agente, sino que además de ello se requiere la producción de un -- resultado objetivo, es decir, un servidor públi -- co para que se coloque en los términos del ar -- tículo 7º fracción V de la Ley de Responsabilida -- des, o sea, como usurpador de funciones, no se -- colma el tipo con solo manifestar que va a reali -- zar tal actividad sino que además de ello, se re -- quiere que lo ejecute: bien sea que desempeñe un empleo o cargo o que autorice o firme un documen -- to sin estar habilitado o autorizado para ello.

d) CON RESPECTO AL DAÑO QUE CAUSAN.- En or -- den a esta clasificación, los delitos se dividen en de lesión y de peligro. Los delitos de le -- sión son aquellos que causan un daño directo al bien jurídicamente protegido por la norma viola -- da; los intereses jurídicamente protegidos, sino que los ponen en peligro.

En virtud de ser múltiples las funciones de un servidor público, que pueden ir desde una fir -- ma de un documento hasta la selección de perso -- nal o de desempeñar un cargo de cualquier natura -- leza en el servicio público sin estar habilitado para ello, ocasiona daños en relación al bien ju -- rídico que se protege que, en el caso de un ser -- vidor público realizare o autorizare la aproba -- ción de un proyecto, sin estar legalmente permiti -- do por la ley, se estará lesionando directamen -- te al titular de la dependencia a quien corres --

ponda tal decisión; es éste quien resiente el daño y, por tanto, se convierte en víctima.

e) POR SU DURACION.- Atendiendo a esta clasificación, los delitos se dividen en instantáneos, instantáneos con efectos permanentes, continuados y permanentes.

Los instantáneos son aquellos que se perfeccionan en el primer momento de su ejecución, aunque se realice mediante varios actos o movimientos.

Los delitos instantáneos con efectos permanentes, serán aquellos que se integran en el primer momento, pero permanecen latentes las consecuencias nocivas del mismo. Es criticable esta circunstancia, en virtud de que no puede haber delito sin que deje huella del daño que causa; bien sea del dolor físico que provoca o del daño moral que resienten los familiares en el caso del homicidio o violación sexual. En tales circunstancias, se considera que esta clasificación de los delitos instantáneos con efectos permanentes, no tiene razón de ser.

En los delitos continuados, encontramos que para su perfeccionamiento se requieren de varias acciones y una sola lesión jurídica. Es como dice el maestro Castellanos— "Continuado en la conciencia y discontinuo en la ejecución". (2)

Por nuestra parte, el Código Penal establece en el artículo 19 "Se considera, para los efectos legales, delito continuo aquél en que se prolonga sin interrupción, por más o menos tiempo la acción o la omisión que lo constituyen".

Son permanentes para Sebastián Soler, quien

los define como aquellos en que "...la acción de lictiva permite, por sus características que se le pueda prolongar voluntariamente en el tiempo, de modo que sea idénticamente violatoria del Derecho en cada uno de sus momentos". (3)

Es permanente cuando la acción delictiva se prolonga en el tiempo, dándose la continuidad en la conciencia y en la ejecución.

Es claro que en nuestro caso se trata de un delito instantáneo, pues basta que un servidor - público ejerza funciones de un empleo después de haber sido cesado o inhabilitado, para que se -- produzca la figura delictiva en cuestión.

f) POR ELEMENTO INTERNO O CULPABILIDAD.- Los delitos de esta categoría se clasifican en dolosos y culposos. De conformidad con algunos autores, también agregan los llamados delitos preterintencionales.

Es doloso el delito cuando el agente dirige su voluntad en forma consciente a la comisión de un hecho típico y antijurídico en busca de un resultado por él deseado.

Será culposo cuando el resultado se produce por falta de pericia, descuido o porque no se - previeron las precauciones debidas en la ejecu-- ción de un hecho, dándose las consecuencias no - deseadas por el sujeto.

En la preterintencionalidad el sujeto busca un resultado, sólo que éste sobrepasa a la intención de aquél, es decir, queriendo sólo lesionar a otro, le produce la muerte sin proponérselo.

Un servidor público sabiendo que ha sido ce

sado inhabilitado para seguir ejerciendo las fun ciones de un empleo, continúa como tal, estará com metiendo el ilícito de usurpación de atribu ciones con carácter doloso, ya que el sujeto voluntaria y conscientemente desea ese resultado.

g) EN FUNCION DE SU ESTRUCTURA.- Los deli--  
tos se clasifican en simples y complejos. En --  
atención a lo que dice Soler (4), "Llámanse sim-  
ples aquellos en los cuales la lesión jurídica -  
es única, como el homicidio. En ellos la acción  
determina una lesión jurídica inescindible. De-  
litos complejos son aquellos en los cuales la fi  
gura jurídica consta de la unificación de dos in  
fracciones, cuya fusión da nacimiento a una figu  
ra delictiva nueva, superior en gravedad a las -  
que la componen, tomadas aisladamente".

En el delito a estudio, se trata de un deliti  
to simple: la usurpación de atribuciones. Sin -  
embargo, cabe aclarar que, un funcionario o ser-  
vidor público en virtud de sus múltiples funcio-  
nes dentro de la Administración Pública en ejer-  
cicio de las mismas, no sólo puede cometer el --  
ilícito en cuestión, sino también otros como po-  
drían ser el abuso de confianza, enriquecimiento  
ilícito, fraude, etc., delitos que por sí mismos  
poseen vida independiente y que son regulados --  
por otros ordenamientos jurídicos.

Se dice que se trata de un delito simple, -  
porque no está formado por otra figura delictiva,  
sino que es sólo uno con independencia propia.

h) POR EL NUMERO DE ACTOS QUE INTEGRAN LA -  
ACCION TIPICA.- Divídanse para su estudio en uni  
subsistentes y plurisubsistentes. Los primeros  
son aquellos que se integran por un solo acto; -

en tanto que los segundos se exige para su forma ción la realización de varios actos.

Por lo que hace a nuestro delito, se trata de un delito unisubsistente, ya que basta un solo acto para que se colme el acto delictivo, es decir, la usurpación de funciones. No se exige que sea cometido por varios momentos.

i) POR EL NUMERO DE SUJETOS.- Los delitos de acuerdo a esta clasificación, es con respecto a la unidad o pluralidad de sujetos que participan en la comisión de un hecho ilícito descrito en el tipo. Es delito unisubjetivo aquél que, para su integración, se requiere de una conducta encaminada a ese fin delictivo; en cambio, el plurisubjetivo se exige la concurrencia de varias conductas (o más de dos), para integrar el tipo, como es el caso de la asociación delictuosa, en donde es dable el concurso de más de tres individuos.

En nuestro delito es dable la figura unisubjetiva del ilícito, ya que éste se consuma con la intervención de un solo sujeto. En efecto, un servidor público que ha sido cesado o inhabilitado para ejercer funciones de un cargo por cualquier causa, continúa ejerciendo éste, la ac tuación de dicho funcionario que se acredita el carácter de encargado de un servicio público, sin estar legalmente habilitado para ello, incurrir con su conducta a conformar el tipo descrito en la ley que es la usurpación de atribuciones, según se desprende de lo estipulado en el artículo 7º fracción V y artículo 47 fracción IX de la Ley de Responsabilidades.

j) POR LA FORMA DE SU PERSECUCION.- Los de-

litos se dividen en de querrela y de oficio. Los primeros son aquellos perseguibles cuando así lo manifiesta la parte ofendida. Los de oficio son aquellos en los que la autoridad está obligada a perseguir en virtud de un mandato legal, con independencia de la voluntad de los ofendidos.

Los malos manejos en que incurren los servidores públicos en la Administración Pública durante el desempeño de su encargo, son situaciones que, en caso de tenerse por actos ilícitos -- corresponde a las autoridades hacer las correspondientes investigaciones por las infracciones que cometan, como es el caso de la usurpación de atribuciones, en que, para garantizar un mejor servicio al público, impone una serie de medidas a los servidores públicos para que se abstengan de incurrir en tales ilícitos, persiguiendo a -- aquellos que tengan el carácter delictuoso.

Con respecto al delito a estudio, se trata de un delito federal y oficial. Es federal, porque hace referencia a una infracción contenida -- en una ley federal (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), que es aplicable en toda la República y expedida por el Congreso de la Unión; y oficial, porque el delito -- en cuestión (usurpación de atribuciones), lo comete un servidor público en el ejercicio de sus funciones.

### LA CONDUCTA Y SU AUSENCIA

Para la comisión de un delito, necesariamente se exige de una conducta consistente en un actuar y en abstenerse de obrar. Se define a la -- conducta como "El comportamiento humano voluntario positivo o negativo, encaminado a un propósito". (5)

Para el Derecho, sólo el actuar humano (sujeto activo) puede realizar actos delictivos, es decir, es el único ser capaz de manifestar su voluntad en sus aspectos positivo y negativo, o lo que es lo mismo, en un actuar o en un abstenerse.

En orden a la conducta del agente, como ya ha quedado explicado, se divide en acción, omisión y comisión por omisión. En la acción, el agente desea un resultado positivo para sus fines propuestos; en la omisión se presenta la inactividad por parte del sujeto y en la comisión por omisión, es el propio sujeto quien decide no actuar y por esa inacción se produce un resultado material.

La conducta que realiza un servidor público al cometer el delito de usurpación de atribuciones, es de acción, ya que ésta se integra mediante una actividad dirigida a ejecutar el delito en forma voluntaria.

Por otra parte, debe señalarse sobre quién recaen los daños o lesiones como resultado de esa actividad, es decir, los objetos del delito. Así, los autores consideran la existencia del objeto material y el objeto jurídico del delito. El primero consiste en la situación de peligro o de daño que resiente una persona o cosa; mientras que el objeto jurídico, alude al bien patrimonial lesionado que protege la ley.

Por nuestra parte, la acción de usurpar funciones, o lo que es lo mismo, ejercer un empleo o autorizar un proyecto o acuerdo sin estar habilitado para ello, el objeto material violado por el servidor público lo constituye la persona o titular del cargo del cual está legalmente investido, pero que se ve dañado porque es otro quien está ejerciendo sus funciones y no él. En cuan-

to al objeto jurídico, o sea, al bien protegido por la ley, en este caso se trata de la institución en donde ejerce sus servicios el servidor público, ya que como institución puede desaparecer como tal, o bien, perder credibilidad y desaparecer.

Ahora bien, si para cometer un delito se -- precisa que haya una conducta como elemento esencial del delito, al faltar ésta, obviamente se -- concluye que no habrá delito, aunque todo parezca que así sea. Es, pues, que si no se da la -- conducta por ser la actuación humana --positiva o negativa--, como base indispensable del delito y de todo problema jurídico, estaremos frente a -- una forma impeditiva del delito.

Son causas impeditivas para la integración del delito por ausencia de conducta: la fuerza exterior irresistible, los movimientos reflejos, algunos autores incluyen el sueño, el hipnotismo y el sonambulismo, así como la fuerza mayor.

La fuerza física exterior irresistible es -- la fuerza proveniente de otro hombre que obliga a realizar una conducta delictiva en contra de -- su voluntad; la fuerza mayor, también se trata -- de una fuerza, sólo que ésta proviene de la naturaleza y que por lo mismo, obliga al individuo a realizar una conducta.

Los movimientos reflejos son movimientos automatizados producidos a consecuencia del sistema nervioso humano; el sueño es un estado de inconsciencia en que se halla un sujeto y por tanto, carente de voluntad; es un estado fantasioso mientras se duerme.

Tanto el sueño como el sonambulismo, son fenómenos psíquicos que afectan la voluntad del --

agente y que, inconscientemente lo conducen a -- realizar una conducta contraria a derecho y que por ello lo coloca en un estado de inimputabilidad, pues carece del elemento esencial del delito que es la voluntad; en similar circunstancia se halla el hipnotizado, el cual en virtud de -- una fuerza mental superior a éste, realiza una - conducta ilícita debido a la sugestión hipnótica que trastorna sus facultades de querer y conocer. Aunque, si bien es cierto se exige la voluntad - consciente del individuo para querer y entender de un hecho ilícito, y por tanto, tenerse como - imputable de esa conducta, no así se le tiene como tal cuando en contra de su voluntad es sometido en un estado hipnótico y bajo esas circunstancias, se convierte en delincuente.

Considero que en el delito a estudio son -- factibles la fuerza física exterior irresistible, la fuerza mayor y el hipnotismo. En el primer - caso, un servidor público puede ser agredido en su oficina por un individuo corpulento y ser --- diestro en las artes marciales, obliga al servidor público en contra de su voluntad, a firmar - un documento o a autorizar alguna actividad de - la cual él no está legalmente autorizado o habilitado para ello, en virtud de una fuerza física superior a dicho servidor, accede a su petición, produciéndose así la figura delictiva de usurpación de atribuciones, sólo que tal actitud carece del elemento volitivo, el cual es fundamental para que se configure el delito.

La Vis Maior en nuestro delito puede presentarse en el caso de que, ante un peligro eminente de perder la vida o de perecer ahogados por - una inundación o terremoto en país extranjero, - otorga un servidor público la documentación necesaria para su estancia legal en el país a dichos individuos, sin estar legalmente autorizado para

ello, pero ante una causa de fuerza mayor se comporta como si tuviera funciones de tal, realizando una conducta ilícita pero carente de voluntad en virtud de una energía no humana.

Por último, también puede presentarse el -- hipnotismo en el sentido de que, un servidor público puede quedar sometido a la voluntad mental de otra persona, y en tales condiciones, ordenar le por ejem., que autorice la selección de personal o firme determinados documentos de gran interés para el sujeto hipnotizador, produciéndose -- de esa manera la usurpación de funciones, pero -- con ausencia de voluntad, la cual es un elemento indispensable para constituirse en delito, siempre y cuando sea hipnotizado en contra de su voluntad.

### LA TIPICIDAD Y SU AUSENCIA

Como ha quedado establecido, el elemento voluntivo es esencial para la existencia del delito, mas no toda conducta o voluntad humanas son delictuosas, se exige además que sean típicas, antijurídicas y culpables.

Tipo y tipicidad son dos conceptos diferentes. "El tipo es la creación legislativa, la -- descripción que el Estado hace de una conducta -- en los preceptos legales. La tipicidad es la -- adecuación de una conducta concreta con la descripción legal formulada en abstracto". (6)

La tipicidad es la coincidencia o encuadramiento de una conducta descrita en la ley. Porte Petit la define como "la adecuación de la conducta al tipo". (7)

## CLASIFICACION DE LOS TIPOS

POR SU COMPOSICION.- Los tipos se dividen - en normales y en anormales. Los primeros son -- aquellos que contienen conceptos objetivos; en - tanto que los anormales establecen descripciones cuya valoración puede ser jurídica o cultural, - es decir, son situaciones de carácter subjetivo.

En orden a su composición, el delito a estu- dio se trata de un tipo normal, ya que emitir - una orden para contratar personal o desempeñar - funciones de un empleo estando inhabilitado para ello, son hechos perceptibles por los sentidos y, por tanto, la usurpación de funciones así enten- dida, se trata de una descripción objetiva.

POR SU ORDENACION METODOLOGICA.- Pueden ser fundamentales o básicos, especiales o complemen- tados. Los básicos son aquellos que constituyen la esencia o fundamento de otros. Los especia-- les se integran por el tipo fundamental y otros requisitos que se agregan a aquél, y los comple- mentados se constituyen con un tipo básico y una circunstancia o peculiaridad distinta, como es - el caso del homicidio calificado por premedita-- ción, alevosía, ventaja, etc.

Considero que se trata de un tipo fundamen- tal o básico nuestro delito a estudio, ya que no requiere de ningún otro para su integración, en cambio sí puede dar origen a otros tipos, según veremos más adelante al hablar del concurso de - delitos.

EN FUNCION DE SU INDEPENDENCIA.- Los tipos pueden ser autónomos o independientes y subordi-

nados. Los primeros son aquellos que subsisten por sí mismos, sin depender de otro tipo. Los subordinados en cambio, son aquellos que sí dependen de otro tipo.

En virtud de que para su formación, el delito en cuestión, no requiere del auxilio de otro tipo, se concluye que se trata de un tipo autónomo.

POR SU FORMULACION.- Pueden ser casuísticos y amplios. Los primeros son aquellos en que para su integración, el legislador prevé varias hipótesis; en los de formulación amplia sólo se describe una hipótesis y en ella caben todos los medios idóneos para el agente en la comisión de un delito; así, en nuestro caso, un servidor público puede incurrir en responsabilidad si comete una de las infracciones señaladas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con respecto a la fracción V (usurpación de atribuciones), no se señala ningún medio en especial para que se cometa dicho ilícito; en consecuencia, el servidor público tendrá toda la libertad de utilizar cualquier medio que más le convenga a sus propósitos, calificándosele como de formulación amplia por las razones expuestas.

POR EL RESULTADO.- Los tipos pueden ser de daño y de peligro. Los primeros son aquellos que tienden a proteger la destrucción o disminución de un bien; los de peligro es la tutela jurídica que protege al bien, frente a la posibilidad de ser dañado.

De acuerdo a esta última clasificación, el tipo en cuestión es de daño, ya que un servidor público al ejercer funciones de un empleo estan-

do inhabilitado para ello, quien resiente el daño es aquél que está facultado legalmente para el ejercicio de ese empleo, pero que se ve dañado porque otro ha invadido sus funciones, es decir, ha cometido el ilícito de usurpación de funciones.

Ahora bien, respecto a la ausencia de tipicidad, ésta se presenta cuando no se integran todos los elementos descritos en el tipo penal. En la atipicidad existe la total y absoluta ausencia descriptiva del tipo, en tal caso no se configura el delito y la conducta no está penada, o sea, no está considerada como un ilícito.

Son causas de atipicidad: a) La falta de calidad de los sujetos pasivo y activo; b) La ausencia del objeto material o del objeto jurídico; c) Por no darse las referencias temporales o espaciales exigidas en el tipo; d) Cuando no se realiza el hecho por los medios comisivos señalados por la ley; e) Cuando falten los elementos subjetivos del injusto legalmente exigidos; y f) Por no darse, en su caso, la antijuridicidad especial.

Por lo que hace a nuestro tipo, puede presentarse la atipicidad cuando falte el sujeto activo, ya que, conforme a su descripción, se exige que quien usurpe funciones se trate necesariamente de un servidor público (sujeto activo), en ejercicio de sus funciones, o que haya dejado de ejercer por cualquier causa. En cuanto al objeto material y al objeto jurídico, habrá atipicidad cuando se trate de proteger a un bien o persona sobre la cual recaiga el daño o peligro, como es el caso de que un servidor público al ejercer un empleo o cargo del cual está inhabilitado, se desconozca la persona o institución sobre las cuales recaiga la acción o interés por proteger,

dándose por consiguiente la atipicidad por falta del objeto material y jurídico.

Habría ausencia de tipicidad si el tipo en cuestión, señalara el tiempo en que se realizara, sin que éste se observara, la cuestión es que no se señalan referencias temporales, medios comisivos para su realización, ni alude a elementos -- subjetivos, ni mucho menos se presenta la antijuridicidad especial.

### LA ANTIJURIDICIDAD

Una acción delictiva siempre es producto de una conducta humana; sin embargo, no toda conducta humana es delictuosa, se exige además, que -- sea típica, antijurídica y culpable.

### CAUSAS DE JUSTIFICACION

Las causas de justificación constituyen el elemento negativo de la antijuridicidad.

Son causas de justificación:

- a) La legítima defensa;
- b) El estado de necesidad;
- c) El cumplimiento de un deber;
- d) El ejercicio de un derecho;
- e) La obediencia jerárquica;
- f) El impedimento legítimo.

a) LA LEGITIMA DEFENSA.- El maestro Castellanos la define como "la repulsa de una agresión antijurídica y actuar por el atacado o por terceras personas contra el agresor, sin traspasar la medida necesaria para la protección". (8)

De acuerdo a esta definición y con respecto al tipo en estudio, no es posible que se presente la legítima defensa, ya que un servidor público al ejercer un cargo inhabilitado legalmente, no puede decir que obró en legítima defensa, en atención a que ésta sólo es posible cuando se recibe un ataque violento y actual, y en donde se tenga que repeler esa agresión, razón por la cual considero que no se puede dar.

b) EL ESTADO DE NECESIDAD.- Castellanos Tena lo define como "una situación de peligro, real, grave e inminente, que la amenaza recaiga sobre cualquier bien jurídicamente tutelado (propio o ajeno); un ataque por parte de quien se encuentra en el estado necesario y ausencia de otro medio practicable y menos perjudicial".

Un servidor público puede verse obligado a emitir una decisión de la cual no está legalmente facultado en virtud de un estado de necesidad, en el caso de que el titular de otra dependencia o el superior donde labora se encuentre ausente o estuviere en una comisión en el extranjero, mientras que (como es frecuente en nuestros días), se concentra una manifestación de trabajadores o de campesinos (según se trate en sus demandas) a exigir una serie de prestaciones a dichas autoridades, pero como éstas se niegan, aquéllos hacen uso de la violencia amenazando con destruir los vidrios del edificio o cualquier otra cosa del mismo, dándose una situación de peligro al bien jurídicamente tutelado, que en este caso, del edificio en donde se hallan las oficinas; ante esta situación, el servidor público decide solucionar sus demandas, en aras de salvar un bien mediante la violación de otro.

c) CUMPLIMIENTO DE UN DEBER.- Consiste en la obligación que tiene el agente de actuar en determinado sentido porque así lo dispone la ley; es el caso del boxeador que tiene que lesionar a su contrincante, pues así lo dispone el reglamento en esa materia deportiva.

Esta figura no es dable en nuestro tipo, ya que no se puede decir que un servidor público -- obró en cumplimiento de un deber al ejercer funciones que a él no le competen, conociendo la -- ilegitimidad de la acción.

d) EJERCICIO DE UN DERECHO.- Circunstancia similar a la anterior que significa la opción -- que tiene el agente de realizar una conducta fundándose en un derecho que le concede la ley, aun que en forma ilícita.

Creo que sería muy difícil que un servidor público estando inhabilitado o suspendido en sus funciones, ejerza un empleo, contrato o designe personal, alegando que actuó en ejercicio de un derecho; en consecuencia de acuerdo con este razonamiento, considero que no es dable en nuestro tipo esta circunstancia.

e) LA OBEDIENCIA JERARQUICA.- Como causa de justificación, es aquella circunstancia por medio de la cual un inferior jerárquico está obligado a obedecer a un superior jerárquico; es el caso del Estado que impone al inferior como un deber cumplir las órdenes de los superiores, sin que importe su criterio personal sobre la licitud o ilicitud de su mandato. La ventaja que -- tiene el inferior de obedecer a su superior, es cumplir con esa obligación, integrándose así una causa de justificación por carecer de la antiju-

ridicidad, y en donde el único responsable resulta ser el superior.

El problema que se presenta sobre cómo determinar la ilicitud o licitud de una conducta, es en razón de la naturaleza de las funciones.

Conforme al tipo en estudio, obviamente que sí se presenta esta figura como causa de justificación, según se dispone de la fracción VII del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones..." fracción VII "Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones".

f) IMPEDIMENTO LEGÍTIMO.- Establece la fracción VIII del artículo 15 del Código Penal: "Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal: contravenir lo dispuesto en una ley penal, dejando de hacer lo que manda, por un impedimento legítimo".

Un servidor público que presta sus servicios en la Administración Pública, generalmente es un individuo que tiene estudios superiores y al cual se le designa para el cargo o comisión en el servicio público, pero durante el ejercicio del mismo, puede incurrir en infracciones de carácter penal no, en donde se le tenga que exigir cierta información, pudiéndose a declarar cuando se trate de cuestiones personales, colocándose en una causa de justificación, aunque para otros se trate de un cumplimiento del deber.

## LA IMPUTABILIDAD

La imputabilidad constituye un presupuesto de la culpabilidad; así, para que a un sujeto se le tilde de culpable, antes se precisa que sea imputable. Si en la culpabilidad intervienen el conocimiento y la voluntad, en la imputabilidad se requiere la posibilidad de ejercer esas facultades.

Para que un individuo conozca o sepa lo que está haciendo, se trata de una acción ilícita, y además esté dispuesto a hacerlo, es necesario - que tenga la capacidad de querer y entender, es decir, de hacer aquello que conoce, porque llegado el momento de llegar a determinar si el sujeto que realizó el hecho era capaz de hacerlo con conciencia y voluntad, corresponde indagar si poseía facultades de juicio y decisión.

En conclusión, se define a la imputabilidad como "La capacidad de entender y querer en el -- campo del Derecho Penal. Es el conjunto de condiciones mínimas de salud y desarrollo mentales en el autor, en el momento del acto típico penal, que lo capacitan para responder del mismo". (10)

Se acepta comúnmente que la salud y el desarrollo mentales son factores que determinan la imputabilidad en el sujeto. Así, un servidor público durante el ejercicio de sus funciones será imputable, es decir, responsable de sus actos - que realice en el desempeño del cargo, salvo que padezca alguna enfermedad psicológica que lo imposibilite de la capacidad de querer y entender, pues en tal situación, lo colocará en una causa de inimputabilidad ya que sólo estando cuerdo en las facultades mentales, se está obligado a responder del hecho por él realizado.

ACTIONES LIBRERAE IN CAUSA.- Es imputable - el sujeto en el momento de cometer el delito; pero antes de hacerlo, puede colocarse (voluntariamente) en una situación de inimputabilidad, produciéndose así lo que se llaman acciones libres en su causa.

Es imputable un servidor público, si voluntaria o culposamente se coloca en estado inimputable, para cometer el ilícito de usurpación de atribuciones como sería verbi gratia, autorizar o firmar algún documento que a él no corresponda hacerlo, si antes de ello ingirió o tomó bebidas embriagantes para alterar su estado de salud y - bajo esos efectos cometer el ilícito en cuestión; es claro que a pesar de esa circunstancia no deja de ser imputable y declararlo culpable, ya -- que quiso un resultado por él deseado, en consecuencia se hace sujeto acreedor de una pena.

### LA INIMPUTABILIDAD

Como ha quedado establecido, la imputabilidad es una figura necesaria e indispensable para que a un individuo se le tenga por responsable - de un ilícito, el cual deberá poseer un desarrollo y salud mentales normales al realizar dicha conducta; en tanto que la inimputabilidad, son - todas aquellas circunstancias que excluyen o anulan la imputabilidad, quedando el sujeto en aptitud psicológica para delinquir.

Son causas legales de inimputabilidad: a) estados de inconsciencia (permanentes y transitorios); b) el miedo grave; c) la sordomudez; d) los menores de edad.

a) ESTADOS DE INCONSCIENCIA.- Pueden ser de

dos tipos: trastornos mentales permanentes y --- trastornos mentales transitorios. Al grupo de - los primeros pertenecen aquellas personas que, - por nacimiento o por haber ingerido algún tóxico que le haya alterado en sus facultades mentales, los coloque en un estado de inimputabilidad. El Código Penal dispone al respecto: Art. 68 "Los - locos, idiotas, imbéciles, o los que sufran cualquier otra debilidad, enfermedad o anomalía mentales, y que hayan ejecutado hechos o incurrido en omisiones definidos como delitos, serán re--- cluidos en manicomios o en departamentos especiales por todo el tiempo necesario para su cura--- ción y sometidos, con autorización del facultativo, a un régimen de trabajo. En igual forma procederá el juez con los procesados o condenados - que enloquezcan, en los términos que determine - el Código de Procedimientos Penales".

Las personas que se hallen en esta situa--- ción al momento de cometer el delito, están exentos, por lo mismo, de responsabilidad penal y en vez de ser reclusos penalmente, sólo cabe aplicar medidas de seguridad.

Los trastornos mentales transitorios son -- aquellas circunstancias en que el agente, al cometer la infracción, se encontraba en un estado de inconsciencia de sus actos, determinado por - el empleo accidental e involuntario de substan--- cias tóxicas, embriagantes o estupefacientes, o por un estado toxicoinfeccioso agudo o por un -- trastorno mental involuntario de carácter patológico y transitorio. (Art. 15, fracc. II del Código Penal)

Es factible que se presente en nuestro tipo el estado de inconsciencia por trastorno mental patológico transitorio; así, un servidor público perturbado en sus facultades mentales puede ejerer

cer funciones que a él no corresponden, como sería expedir un documento en el que se apruebe la compra de muebles para equipar una oficina o departamento, sin ser esa su facultad, usurpando - de esa manera funciones que a él no le competen, pero que queda exceptuado de responsabilidad en virtud de que se hallaba en un estado de inimputabilidad, pues en el momento de cometer esa infracción se hallaba trastornado en sus facultades psíquicas.

b) EL MIEDO GRAVE.- Es aquella circunstancia interna e imaginativa provocada por una amenaza que afecta la capacidad o aptitud psicológica, que obliga al agente a cometer un ilícito, - aunque típico, lo exime de responsabilidad criminal.

Un servidor público puede usurpar funciones cuando, estando en su oficina recibe varias llamadas telefónicas amenazándolo de muerte si firma algunos documentos de importancia para los -- amenazadores, como pueden ser escrituras, contratos, etc.; el funcionario, al sentirse presionado por las indicaciones de aquéllos, llega en un momento dado, a sentir miedo y aunque sin saber si cumplirán sus amenazas o no, accede a sus peticiones en virtud de un miedo grave que él siente, cometiendo así el ilícito en cuestión.

c) LA SORDOMUDEZ.- Es inimputable el sujeto que al momento de cometer una infracción, carece de oído y está imposibilitado para expresar palabra alguna, según términos del artículo 67 del - Código Penal que establece: "A los sordomudos - que contravengan los preceptos de una ley penal, se les recluirá en escuela o establecimiento especial para sordomudos, por todo el tiempo que -

fuere necesario para su educación o instrucción".

Es criticable esta disposición, ya que en la actualidad un sordomudo puede ser tan capaz mental e intelectualmente, para cometer un delito sin ser objeto de internación y, por tanto, imputable, ya que en él existe el elemento volitivo tan esencial para la integración de un delito, aunque para la ley penal sea inimputable.

Según hemos visto, una persona carente de voz y de oído, puede ser tan capaz como cualquier otro, con tal de que goce bien de sus facultades mentales, pero para efectos del tipo en estudio, creo que un sordomudo se ve imposibilitado para ejercer un puesto en la Administración Pública o para cualquier cargo público, en razón de la naturaleza de las funciones, a menos que durante el tiempo en que estuviera ejerciendo su encargo, hubiere perdido el habla o el oído, pues en tal caso, lo más probable es que lo sustituyan del mismo.

d) LOS MENORES DE EDAD.- De acuerdo a la Constitución y al Código Penal, la mayoría de edad se adquiere a los 18 años, edad que se considera suficiente para que un sujeto pueda discernir, es decir, con capacidad efectiva de querer y entender las cosas; sin embargo, hay sujetos que antes de cumplir esa edad son tan capaces física y mentalmente que, a los 17 años por ejemplo, cometen una serie de infracciones y que saben perfectamente que están transgrediendo el orden penal, por tanto, son plenamente imputables, aunque el Código Penal afirme lo contrario.

Es obvio que un menor de edad no va a ocupar un cargo público, al menos en nuestro país, ya que para ello se requiere de cierta prepara-

ción y experiencia en los asuntos políticos o de gobierno, que un menor de edad aún no comprende o no está capacitado para emitir una decisión - que comprometa a la ciudadanía; además, se requiere de cierta edad para ocupar un puesto de esa naturaleza.

### LA CULPABILIDAD

Conforme a la lógica jurídica, una conducta será delictuosa no sólo cuando sea típica y antijurídica, sino además culpable.

El maestro Castellanos define a la culpabilidad como "El nexo intelectual y emocional que liga al sujeto con su acto". (11)

La culpabilidad, para su estudio se compone de dos formas: el dolo y la culpa; algunos autores incluyen también la preterintencionalidad como una tercera forma de culpabilidad.

Jiménez de Asúa define al dolo como "La producción de un resultado antijurídico, en cons---ciencia de que se quebranta el deber, con conocimiento de las circunstancias de hecho y del curso esencial de la relación de causalidad existente entre la manifestación humana y el cambio en el mundo exterior, con voluntad de realizar la acción y con representación del resultado que se quiere o ratifica". (12)

Resumiendo esta concepción, el jurista Fernando Castellanos afirma que el dolo consiste en el actuar, consciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico.

Existe culpa cuando el agente comete una in

fracción producto de su negligencia, falta de -- cuidado o imprudencia, causando un resultado previsible y penado por la ley. Hay culpa cuando -- el sujeto, pudiendo prever o tomar las precauciones necesarias para evitar un daño y no lo hace, produciéndose el resultado letal por imprudencia o negligencia del agente.

En cambio, la preterintencionalidad consiste en que, el sujeto queriendo un resultado menor, se produce uno mayor no deseado por él. Los fines propuestos por el agente sobrepasan a las intenciones de éste.

De acuerdo con nuestro sistema de derecho, la preterintencionalidad queda subsumida a la -- conducta dolosa, en virtud de que en el agente -- aparece el elemento volitivo que es esencial para la integración del delito.

La acción de un servidor público es eminentemente dolosa, ya que ejercer un empleo o cargo sin estar autorizado o facultado para ello, se -- comporta como si lo estuviera, es evidente que -- su intención va dirigida en busca de un resultado por él deseado, consciente y voluntariamente en razón de la naturaleza de las funciones que -- vaya a realizar que, de alguna manera, no deja -- de producirse la acción delictuosa de usurpación de atribuciones.

### LA INCULPABILIDAD

La inculpabilidad es la ausencia de culpabilidad. La inculpabilidad opera cuando no se hallan los elementos esenciales de la culpabilidad: conocimiento y voluntad.

Al estar ausente el elemento intelectual y

volitivo, o alguno de ellos, estaremos frente a una causa de inculpabilidad.

La inculpabilidad puede alegarla un sujeto a su favor, según afirma Fernández Doblado "Cuando previamente no medió en lo externo una causa de justificación, ni en lo interno una de inimputabilidad". (13)

Son causas de inculpabilidad: a) el error esencial e invencible; b) el error accidental; - c) la no exigibilidad de otra conducta; d) la - obediencia jerárquica; e) el temor fundado.

a) EL ERROR ESENCIAL E INVENCIBLE.- Antolistei define al error como aquél "...que recae sobre uno o más de los elementos que se requieren para la existencia del delito. En concreto, en el error esencial el sujeto actúa antijurídicamente creyendo actuar jurídicamente, o sea, que hay desconocimiento de la antijuridicidad de su conducta y por ello constituye, el aspecto negativo del elemento intelectual del dolo". (14)

El agente cree estar obrando correctamente, o bien, fundándose en una causa de justificación cree (subjétivamente), estar actuando conforme a Derecho, siendo que su conducta es contraria al mismo en virtud de un error esencial e invencible.

Las funciones que desempeña un servidor público en el ejercicio de su encargo, en ocasiones son muy variadas y difícil de ubicarlas, es por ello que no es de extrañarse que en virtud de un error esencial de hecho e invencible, usurpe funciones creyendo (para él), que está actuando correctamente, como podría ser en el caso por ejem., rendir una declaración o información ante

la Prensa Nacional respecto a los avances de producción (en materia agrícola), o de planeación económica (en materia política, etc.), en donde se corre el riesgo por error esencial, de invadir funciones no propias de quien lo hace.

b) ERROR ACCIDENTAL.- Este consiste en que el agente se propone un resultado, pero por un error accidental, se produce otro no deseado.

El error accidental puede recaer en un error en el golpe, en la persona y en el hecho o suceso diferente al deseado.

El error accidental sólo tiene importancia en el campo del Derecho Penal, para disminuir -- las penas corporales a que se haga acreedor un sujeto. Esta causa de inculpabilidad no es factible que se presente en el delito a estudio, en virtud de la naturaleza en que está conformado -- el tipo y por su forma de expresión, ya que no -- puede decirse que un servidor público ejerza un cargo por un error accidental, siendo eminentemente doloso.

c) LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA.- En opinión de Ignacio Villalobos afirma que: "La no exigibilidad de otra conducta debemos de considerarla como un grado de inclinación al hecho prohibido, en que no se pierda la consciencia ni la capacidad de determinación; por tanto, sólo atañe a la equidad o a la conveniencia política y -- puede motivar un perdón o una excusa, pero no -- una desintegración del tipo por eliminación de -- alguno de sus elementos". (15)

La no exigibilidad de otra conducta, es para unos, una causa de inculpabilidad, y para --

otros una excusa, por la falta del elemento volitivo, o bien, por la coacción que se ejerce sobre la voluntad de un sujeto.

Es culpable un sujeto cuando hay voluntad - en la acción delictuosa, de lo contrario, se presenta como una causa de inculpabilidad. Así, -- por razones de jerarquía, un servidor público -- puede ser coaccionado en su voluntad para que -- firme o autorice alguna actividad de la cual él no tiene facultades legales para hacerlo, y conociendo la ilicitud del mandato y pudiendo rehu--sarse a obedecer, no lo hace ante la amenaza de ser destituido de su puesto, dándole así en nuestro tipo una causa de inculpabilidad por la no - exigibilidad de otra conducta.

d) OBEDIENCIA JERARQUICA.- En virtud de que hay divergencia de si se trata de una causa de - inculpabilidad o de justificación, existe libertad opcional de considerarla como una y otra cosa, y a mi parecer la considero como una causa - de justificación por las razones antes mencionadas en lo relativo a las mismas ya especificado con anterioridad, a lo cual remito al lector.

e) EL TEMOR FUNDADO.- Es aquella circunstancia que obliga al agente a cometer una conducta delictuosa, en virtud de una amenaza o situación peligrosa o riesgosa, que hace evidente su  ejecución.

Es el caso del servidor público que estando en su oficina, recibe varias llamadas telefóni--cas en donde le hacen saber que si no firma un - contrato o autoriza determinadas actividades, se cuestran a uno de sus hijos, o bien, es amenaza--do de muerte; el funcionario que goza de cierto

prestigio social y además de gran influencia política, tienen plenamente determinadas sus atribuciones pero, claro está, que a los delincuentes poco importa eso y el servidor público al verse manipulado por esa situación y a sabiendas de que efectivamente cumplen con sus amenazas -- por los medios de difusión, no habiendo otra opción, acepta sus pretensiones aún a sabiendas -- que con ello comete el ilícito de usurpación de atribuciones, ya que carecía de facultades legales para ello.

### LA PUNIBILIDAD

Toda infracción es producto de una conducta delictiva y que, por ende, merece ser sancionada, aunque no toda conducta acarrea necesariamente -- una sanción, ni se halla fundada por una excusa absolutoria.

Quien, por su comportamiento ilícito comete un delito, se hace merecedor de una pena, es decir, que resulta punible una conducta cuando por su naturaleza amerita ser penada.

"Un acto es punible porque es delito; pero no es delito por ser punible" (16); según afirma Villalobos, lo que nos hace pensar es que si la ley exige una condición objetiva de punibilidad, su ausencia suspenderá la posibilidad de punición, en consecuencia se afirma que la punibilidad no constituye un elemento sino una consecuencia del delito.

En resumen, acertadamente afirma el maestro Castellanos que punibilidad es "El merecimiento de penas, la amenaza estatal de imposición de -- sanciones si se llenan los presupuestos legales y la aplicación fáctica de las penas señaladas --

en la ley". (17)

En el delito a estudio, los servidores públicos que infrinjan las disposiciones consagradas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades, se les seguirá en juicio político, y si la resolución dictada es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Las sanciones que, en el presente tipo a estudio se señalan son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos en el servicio público.

#### LA TENTATIVA

Expresa Jiménez de Asúa que la tentativa es "...la ejecución incompleta del delito". (18)

El jurista Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal, pág. 279, la define como "los actos ejecutivos (todos o algunos), encaminados a la realización de un delito, si éste se consuma por causas ajenas al querer del sujeto".

La tentativa puede presentarse de dos maneras: tentativa acabada y tentativa inacabada. La primera consiste en que el sujeto procura todos los medios a su alcance para producir un fin ilícito por él deseado, pero éste no se produce por causas ajenas a su voluntad; en la inacabada el agente realiza todos los medios idóneos para la consecución de un resultado, sólo que omite o se

le olvida alguno (o algunos) de los elementos para llevar a cabo tal acto, y como consecuencia - de ello no se produce el resultado, es decir, - hay una incompleta ejecución del delito.

En el presente análisis del delito, es factible que pueden presentarse ambas formas de tentativas; así, la tentativa acabada se presenta--ría en el supuesto de que un servidor público estando en su oficina, que tiene el carácter de --privada, se dispone a firmar unos documentos que a él no compete hacerlo, pero poco antes de es--tampar su rúbrica en dichos documentos (sean és--tos contratos, permisos, licencias de cualquier clase, etc.), es sorprendido por las autoridades o por sus mismos compañeros o empleados que labo--ran en dicha institución, ocasionando con ello - que no se produzca el ilícito; aunque el servi--dor público había verificado el momento más ade--cuado para llevar a cabo tal acción, ésta no se produce por causas ajenas a su voluntad, pues él no sabía ni se imaginaba que iba a ser sorprendedo, frustrando de esa manera su acción delictuo--sa.

La tentativa inacabada, en el mismo supuesto que en la acabada, el servidor público para evitar ser sorprendido, ya sea por las autoridades o por los mismos empleados donde presta sus servicios, se dirige a un departamento o a otro lugar distante para llevar a cabo su acción delictuosa (es decir, firmar documentos que pueden - ser importantes o de gran interés para él), al - disponerse a firmarlos se da cuenta que no son - los documentos por él deseados, sino que por omi--sión tomó otros que no eran los correctos, o ---bien, olvidó el sello el cual hace que tengan va--lidez tales documentos. En esta hipótesis, el - sujeto reunió todos los elementos adecuados en - busca de un fin, pero éste no se produce en vir-

tud de una causa extraña a su voluntad como fue el olvido de uno de los elementos que le dan validez a los documentos, dándose así una incompleta ejecución del ilícito de usurpación de atribuciones.

### CONCURSO DE DELITOS

Consiste en que un mismo sujeto puede ser autor de una o de varias infracciones penales.

El concurso de delitos puede ser ideal o material; es ideal cuando mediante una conducta se cometen varias infracciones al orden jurídico; - será material cuando un solo sujeto comete varios delitos mediante varias acciones independientes.

Admite nuestro delito los dos tipos de concursos; así, en el ideal se da el caso de que, - generalmente en los cargos públicos o de gobierno éstos se adquieren por elección o por designación o nombramiento, ello significa que se deposita confianza a un individuo por considerarse competente para desempeñar algún cargo o comisión en el servicio público; y en virtud de esa confianza en él depositada, puede ejercer actividades que no le corresponden o no está legalmente facultado para hacerlo, como es el caso de la contratación de personal, otorgamiento de concesiones, etc., produciéndose así, además del delito de usurpación de funciones propiamente dicho, otro diferente como es el delito de abuso de confianza tipificado en la ley penal.

En cambio, en el material en que confluyen varias acciones y que, por lo mismo se producen varias infracciones provenientes de un mismo individuo, como es el hecho de que un servidor pú-

blico por tener interés predominante de que no se haga alguna declaración o alguna información de determinado hecho, lesiona, mata o secuestra a otro servidor público o persona que administre recursos económicos dentro del marco de la Administración Pública, que sí está legalmente facultado para ello, y una vez hecho esto, asume el papel de aquél usurpando sus propias atribuciones, cometiendo de esa manera varios delitos provenientes de varias conductas, aunque de un solo individuo: lesiones (en caso de haberlo golpeado), homicidio, secuestro, etc., son conductas que se hallan penalmente tipificadas y que, en el delito a estudio, pueden ser cometidas por un solo sujeto, es decir, por un servidor público.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Eusebio Gómez "TRATADO DE DERECHO PENAL"  
Tomo I; p. 416. Citado por el maestro Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal". Décima edición; Editorial Porrúa; Méx. 1976. Pág. 136.
2. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 138
3. Citado por Fernando Castellanos ("Lineamientos Elementales de Derecho Penal"). Décima edición; Méx. 1976; Editorial Porrúa. p. -- 139.
4. Soler "DERECHO PENAL ARGENTINO"; Tomo I; -- Pág. 284. Citado por Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal". Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1976. p. 141.
5. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 149
6. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 165

7. Citado por Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Décima edición; Editorial Porrúa, S.A. México 1976. Pág. 166.
8. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 190
9. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 206
10. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 218
11. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 232
12. Citado por Castellanos en su obra "Linea---  
mientos Elementales de Derecho Penal"; Déci  
ma edición; Editorial Porrúa, S.A.; Méx. --  
1976. Pág. 239.

13. "CULPABILIDAD Y ERROR"; Pág. 49; Méx. 1950. Citado por Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Décima edición; Editorial Porrúa; Méx. 1976. Pág. 254.
14. "IMPORTANCIA DE LA DOGMATICA JURIDICO PENAL"; Pág. 52. Citado por Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Décima edición; Editorial Porrúa; Méx. 1976. Pág. 256.
15. "DERECHO PENAL MEXICANO"; Págs. 421 y sigs. Sda. Edición; Editorial Porrúa, 1960. Citado por Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; - Décima edición; Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1976. Pág. 263.
16. Ignacio Villalobos. Citado por Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Décima edición; Editorial Porrúa, S.A.; Méx. 1976. Pág. 269.
17. "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Castellanos Fernando  
Décima Edición  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1976  
p. 267
18. "LA LEY Y EL DELITO"; Pág. 545; Editorial A. Bello, Caracas, 1945. Citado por Fernando Castellanos en su obra "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Décima edición; - Editorial Porrúa, S.A. Méx. 1976. Pág. 279.

## CAPITULO VIII

## RESUMEN DEL ANALISIS DOGMATICO

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala, en el artículo 7º sometido al análisis dogmático, y que dispone:

"Art. 7º Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

V. La usurpación de atribuciones".

El artículo 8º del mismo ordenamiento, señala las sanciones a que se hace acreedor un servidor público cuando infringe tales disposiciones, y al respecto dispone: "Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el -ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años".

CLASIFICACION  
DE LOS  
DELITOS

En función de su gravedad: se trata de una falta.

Por la conducta del agente: es de acción.

Por el resultado: es material.

Por el daño que causan: es de lesión.

Por su duración: es instantáneo.

Por el elemento interno: es doloso.

En función de su estructura: es simple.

Por el número de actos que integran la acción típica: es unisubsistente.

Por el número de sujetos: es unisubjetivo.

Por la forma de persecución: es de oficio.

En función de la materia: es federal y oficial.

EN ATENCION A LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL DELITO

CONDUCTA	{ Es de acción.	AUSENCIA DE CONDUCTA	{ Fuerza física exterior irresistible; Vis Maior; Hipnotismo (siempre y cuando el sujeto pasivo no la admita o sea en contra de su voluntad).
TIPICIDAD	{ Es la adecuación de una conducta descrita en el artículo 7º, --- frac. V de la -- Ley Federal de -- Responsabilidades de los <u>Servi</u> dores Públicos.	ATIPICIDAD	{ Ausencia del sujeto activo. Por falta de referencias temporales.
CLASIFICACION EN ORDEN AL TIPO	{ Por su composición: normal. Por su ordenación metodológica: es fundamental o básico. En función de su independencia: es <u>autónomo</u> . Por su formulación: es amplio. Por el resultado: es de daño.		

ANTI JURIDICIDAD { Cuando habiendo adecuación a lo previsto en la fracción V del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades, sería antijurídico el delito, si no estuviere apoyado por una causa de justificación.

CAUSAS DE JUSTIFICACION { Estado de necesidad.  
Obediencia jerárquica.  
Impedimento legítimo.

IMPUTABILIDAD { Capacidad física y mental para ser sujeto de derechos y obligaciones.  
En nuestro tipo se presenta como causa de imputabilidad: las acciones libres en su causa.

INIMPUTABILIDAD { Estados de inconsciencia por trastorno mental patológico transitorio.  
Miedo grave.

CULPABILIDAD { La conducta realizada por un servidor público es dolosa.

INCULPABILIDAD { Error esencial e invencible.  
No exigibilidad de otra conducta.  
Temor fundado.

TENTATIVA { Acabada  
Inacabada

CONCURSO DE DELITOS { Ideal  
Material

## PUNIBILIDAD

Es la pena o castigo a que se hace merecedor un servidor público que infrinja las disposiciones consagradas en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades, la cual será destitución e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

En cuanto a las demás figuras como la condicionalidad objetiva, falta de condición objetiva y excusas absolutorias, en el tipo a estudio no se exige la presencia de dichas causas, ya que por no ser elementos esenciales del delito, sólo pueden aparecer en forma ocasional; en cuanto a las excusas absolutorias, éstas no podrían presentarse en razón de la naturaleza del tipo, así, no se puede decir que se admitan las excusas absolutorias en razón de la conservación del núcleo familiar, en razón de la mínima temibilidad o en razón de la maternidad consciente, ello en virtud de la descripción del tipo que no las admite.

## CAPITULO IX

## CONSIDERACIONES

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de reciente publicación (31 de diciembre de 1982), abrogó a la anterior Ley de Responsabilidades por ineficaz y obsoleta, -- pues sólo tuvo una duración de dos años y prácticamente no se aplicaba, pues la sanción máxima aplicable a un funcionario cuando infringía una disposición contenida en la ley era de diez años que, en comparación con la vigente, si la resolución que se dicte resulta condenatoria, al servidor público se le sancionará con destitución e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde -- uno hasta veinte años.

Las sanciones que tienen carácter de administrativas (en la anterior eran faltas oficiales), en la Ley vigente se toman en cuenta las siguientes circunstancias: la gravedad de la responsabilidad en que incurra un servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Las anteriores circunstancias permiten a -- las autoridades el buen manejo de la administración de la justicia, pues se toman en cuenta varios elementos que en anteriores leyes no existían.

Aunque la presente ley tiende a subsanar --

los errores de las anteriores leyes, no escapa a la crítica de los estudiosos del Derecho o de -- los medios de difusión masiva, al señalar que -- fue una ley "hecha al vapor", ya que no se le -- dio el tiempo necesario para su discusión; es -- así como en el capítulo IV del Título Segundo de nominado "Disposiciones comunes para los Capítu- los II y III del Título Segundo", Capítulo III - que no existe en el Título Segundo que menciona la ley, omisión que sólo se explica por la rapi- dez en que los legisladores al iniciarse el pre- sente sexenio, aprobaron a iniciativa del Ejecu- tivo que nos rige actualmente.

Uno de los aspectos reformados por la vigen- te Ley, es que en la anterior aludía en el ar- -- tículo 3º los mal llamados "Delitos Oficiales", que más que delitos son situaciones políticas -- que, con acierto en la vigente ley utiliza el vo- cablo "Juicio Político" a que es sometido un ser- vidor público cuando los actos u omisiones de és- te, redunden en perjuicio de los intereses públi- cos fundamentales o de su buen despacho; y para el efecto de detectar los malos manejos que se - hagan dentro de la Administración Pública o del Gobierno, se ha creado la Secretaría de la Con- traloría General de la República, Secretaría que a su vez se halla una interna en cada una de las Dependencias oficiales como la Cámara de Senado- res y Diputados al Congreso de la Unión, en la - Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el -- Tribunal Fiscal de la Federación, de Trabajo, -- etc., órganos que son competentes para aplicar - la presente ley.

La política seguida por el Presidente Mi- -- guel de la Madrid, o sea, disminuir la corrup- -- ción que se ha generado en los pasados sexenios, y que en la actualidad estamos al borde de un co- lapso económico no sólo a nivel nacional, sino -

internacional, es producto de funcionarios co---rruptos que sólo han velado por sus intereses individualistas, y ante la urgencia de detener esta situación, el Presidente de la Madrid ha expedido una nueva Ley de Responsabilidades, refor--mando e incluyendo nuevos conceptos a los cuales tienen que someterse los servidores públicos.

La Ley, aunque con algunas deficiencias ya señaladas, en su aspecto general cumple con las exigencias que vive el país; sin embargo, aunque provista de buenos propósitos si no se aplica correctamente, sólo puede quedar en buenas inten--ciones, mientras los servidores públicos escudándose en los privilegios que generan los cargos -públicos, obstaculizan e impiden la aplicación y cumplimiento de la ley, en perjuicio de los intereses que representan: el pueblo.

## CAPITULO X

## CONCLUSIONES

La administración de justicia, así como de las cosas públicas, han propiciado que las personas que ocupan cargos en el servicio público, -- tiendan a veces a desviarlo en pro de sus intereses ya que, como lo demuestra la historia, los malos manejos en la Administración Pública tienen antecedentes muy remotos; así, el Derecho Romano en la Ley de las XII Tablas, la Tabla VIII establece "...y la especificación de muy graves penas para ciertos delitos que afectaban el interés público". Es claro advertir que en ese entonces ya se regulaba la conducta de los funcionarios cuando incurrían en una infracción penalmente tipificada por ellos.

Posteriormente, en la Edad Media el pueblo tenía la creencia de que el poder de gobernar -- era un derecho divino que concedía Dios al Rey -- para gobernar sin ninguna limitación a su pueblo, y la única responsabilidad que tenía era de carácter moral, pues sólo él consideraba qué era -- lo bueno o malo para su pueblo. La libertad de gobernar el Rey sin ninguna limitación, significaba que en ocasiones al cometer un delito, no -- se le podía procesar por los Tribunales ordinarios, lo que propiciaba una gran desventaja a -- los ciudadanos de hacerles justicia.

Por lo que hace a nuestro medio, las penas aplicadas durante la época prehispánica a aquellos que hiciesen peligrar la estabilidad del gobierno o que atentaran contra el soberano, eran muy severas y crueles como incineración en vida, decapitación, estrangulación, etc.

Durante la época colonial, se implantaron una serie de disposiciones legales como las Leyes de Indias, las Siete Partidas, las Ordenanzas de Castilla, etc., tendientes al logro del buen manejo de la Administración; sin embargo, dichas leyes poco se aplicaban en virtud de los crecientes problemas que aumentaban en la medida en que también aumentaba la población, así como por las arbitrariedades cometidas por los funcionarios, quienes se sentían apoyados y protegidos por los virreyes ante cualquier conflicto que se suscitase.

Al producirse la Independencia, se expedieron con posterioridad sendas Constituciones tendientes a regular los actos de los funcionarios públicos y la creación de leyes en materia de responsabilidades, que indicaban el procedimiento al que habrían de someterse dichos funcionarios cuando cometan alguno de los delitos previstos en tales ordenamientos.

Así, a pasos agigantados hemos recorrido esta breve exposición que ha tenido por objeto hacer una reseña histórica respecto de las conductas observables por quienes corresponde dirigir los destinos de un pueblo o de una nación, y a quienes en sus manos ha sido depositada la confianza y el futuro de una sociedad y ante la cual se compromete para servirla mejor y no servirse de ella, derrochando la poca riqueza que existe en su seno.

Nuestro país vive una situación crítica y de crisis económica que preocupa a todos. El actual Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ha recibido la Presidencia en una situación muy difícil; le ha tocado dirigir a un pueblo que exige justicia y que, además, demanda se castigue a los funcionarios que han abu

sado de su confianza y derrochado los recursos - que administran, aumentando su patrimonio individual en perjuicio de las clases más necesitadas y desprotegidas.

El Presidente de la Madrid, escuchando el clamor del pueblo durante su campaña a la candidatura Presidencial, se ha puesto como directriz exterminar la corrupción, pero para lograrlo se necesita contar con los medios idóneos y con los elementos humanos que estén dispuestos a cumplir estrictamente la ley.

Para combatir la corrupción, no basta que se expidan leyes o decretos, pues éstos sólo pueden quedar en buenas intenciones si no se cumplen; se precisa combatir con el ejemplo, lo demás sólo son palabras.

## FUENTES BIBLIOGRAFICAS

1. Bolaños Martínez Raúl "HISTORIA UNIVERSAL"  
Editorial Kapelusz Mexicana, S.A. de C.V.  
México 1977.
2. Castellanos Fernando "LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Décima Edición.  
México 1976.
3. Colín Sánchez Guillermo "DERECHO MEXICANO - DE PROCEDIMIENTOS PENALES"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición.  
México 1970.
4. F. Cárdenas Raúl "RESPONSABILIDAD DE LOS -- FUNCIONARIOS PUBLICOS"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Primera Edición.  
México 1982.
5. Floris Margadant Guillermo "DERECHO ROMANO"  
Editorial Esfinge.  
Sexta Edición.  
México 1975.
6. Fraga Gabino "DERECHO ADMINISTRATIVO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Decimonovena Edición  
México 1979.

7. J. Declarevil "ROMA Y LA ORGANIZACION DEL DERECHO"  
Traducción al español por el Lic. José López P.  
Segunda edición en español.  
Editorial UTEHA.  
Tomo XXI.  
México 1958.
8. Jiménez de Asúa "LA LEY Y EL DELITO"  
Editorial A. Bello.  
Caracas 1945.
9. Mariluz Urquiyo José M. "ENSAYOS SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANAS"  
Sevilla 1952.
10. Olvera Toro Jorge "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Cuarta Edición.  
México 1976.
11. Perry Anderson "TRANSICIONES DE LA ANTIGUEDAD AL FEUDALISMO"  
Editorial Siglo XXI.  
Segunda Edición.
12. Ríos Elizondo Roberto "EL ACTO DE GOBIERNO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Primera Edición.  
México 1975.
13. Riva Palacio D. Vicente "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS"  
Editorial Cumbre, S.A.  
Decimoséptima Edición.  
Impreso en E.U.A.  
México 1981.

14. Sabine George H. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"  
Editorial F.C.E.  
(Primera edición en inglés, 1937).
15. Serra Rojas Andrés "DERECHO ADMINISTRATIVO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Novena Edición.  
Tomo II.  
México 1979.
16. Tena Ramírez Felipe "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Decimoprimera edición.  
México 1982.
17. Tena Ramírez F. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Decimosexta Edición.  
México 1978.
18. Villalobos Ignacio "DERECHO PENAL MEXICANO"  
Editorial Porrúa, S.A.  
Segunda Edición.  
México 1960.

## FUENTES LEGALES

1. Código Penal de 1872.
2. Código de Procedimientos Penales de 1880.
3. Código de Procedimientos Penales de 1894.
4. Código de Procedimientos Penales de 1909.
5. Código Penal de 1929.
6. Código de Procedimientos Penales de 1929.
7. Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal de 1931 (edición actualizada).
8. Código de Procedimientos Penales para el -- Distrito Federal de 1931 (edición actualizada).
9. Ley de Responsabilidades de los Funciona--- rios y Empleados de la Federación del Dis-- trito y Territorios Federales y de los Al-- tos Funcionarios de los Estados de 1939.
10. Ley de Responsabilidades de los Funciona--- rios y Empleados de la Federación del Dis-- trito Federal y de los Altos Funcionarios - de los Estados de 1979.
11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (edición actualizada).

## FUENTES PERIODISTICAS

1. "DIARIO OFICIAL" Organó informativo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Director Lic. Rafael Murillo Vidal; Tomo número CCCLXXV, N<sup>o</sup> 44; diciembre 31, 1982, México.
2. "DIARIO OFICIAL" Organó informativo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Dir. Lic. Rafael Murillo Vidal; Tomo CCCLXXVI, N<sup>o</sup> 3, enero 5, 1983, México.
3. "CARDINAL" Revista publicada en la Facultad de Derecho de la UNAM. Editores: Omar Olvera de la Luna, Jorge Montanez Ojeda, Gabriel Yáñez; Epoca II, Año IV, N<sup>o</sup> 33; septiembre-octubre de 1982.
4. "EL UNIVERSAL" Presidente y Director General Francisco Ealy Ortíz; N<sup>o</sup> 23896; enero 3, 1983.