

312
24



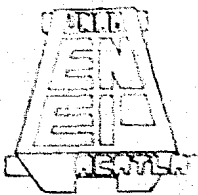
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

LA DEUDA PUBLICA COMO DELITO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
Que para obtener el Titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
AGUSTIN TORRES DELGADO



MEXICO

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

PROLOGO

CAPITULO PRIMERO

ANALISIS BREVE DE LOS PODERES DE LA FEDERACION.

a) Antecedentes de los Poderes Federales.	1
b) División de los Poderes de la Federación.	10
c) Relación existente entre los Poderes Federales.	12
d) Facultades del Poder Legislativo en Materia Hacendaria.	14
e) Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores y Diputados.	16
f) Funciones del Poder Ejecutivo.	17
g) Organización del Poder Judicial Federal.	26

CAPITULO SEGUNDO

LOS INGRESOS DEL ESTADO.

a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus facultades.	32
b) Ingresos del Estado.	31
c) Egresos del Estado.	36
d) Efectos Jurídicos que produce el presupuesto.	37
e) La Ejecución de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.	37
f) Los créditos del Estado.	38
g) La intervención de la Tesorería de la Federación en materia de Deuda Pública.	39

CAPITULO TERCERO

LA DEUDA PUBLICA COMISION DE DELITOS.

a) El endeudamiento de nuestro País: Como delito de Peculado contra la Nación Mexicana.	41
---	----

b) Régimen Jurídico de los Empréstitos Públicos.	42
c) La Deuda exterior de México y el Delito de Peculado.	44
d) Enriquecimiento Ilícito.	53
e) Traición a la Patria.	54
f) Encubrimiento.	56

CAPITULO CUARTO

EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO DESDE EL PUNTO DE VISTA CRIMINOLOGICO.

a) Fase Precientífica de la criminología.	58
b) La Escuela Antroposocial.	60
c) La Macrocriminalidad.	62
d) Abuso del poder.	63

CAPITULO QUINTO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.	66
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFIA.	79

P R O L O G O

Esta Tesis pretende establecer los tipos de Delito que pueden cometer los funcionarios públicos, en relación a las facultades que les otorga la Ley para la Contratación de Empréstitos para el País, así como los Delitos que podrían cometer en cuanto se les dé un destino a los mencionados financiamientos.

Por tal motivo no debemos omitir que la Constitución procura que los funcionarios públicos acepten la responsabilidad de sus Actos.

La responsabilidad es para todos común, la que corresponde y debe exigirse a los funcionarios públicos es grave y trascendental. Un sistema adecuado para poder exigir responsabilidad comprende tres aspectos:

a).- A través de la existencia de las Leyes que establecen preceptos legales con respecto a figuras delictivas, conforme a los requerimientos Constitucionales.

b).- La existencia de Tribunales de Justicia competentes; es decir que legalmente y de hecho estén facultados para conocer de la falta de responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos.

c).- De un efectivo cumplimiento de las normas Penales que permitan la Acusación hacia el funcionario que las infringe; y que por represalias por parte de los acusados no sean aplicables logrando la inhibición de los juzgadores.

Nuestra Carta Magna establece que es función del Congreso de la Unión definir los Delitos y faltas contra la federación y así mismo -

fijar las sanciones en favor de quienes las infringen.

La mencionada facultad es amplia, por lo que toca a las Sanciones no es posible pensar lo mismo, ya que existen limitaciones y prohibiciones; al definir una figura delictiva se establece con precisión el tipo, de tal forma que solo sea Sancionado lo que se ajusta al presupuesto previsto por la Ley.

CAPITULO PRIMERO

ANALISIS BREVE DE LOS PODERES DE LA FEDERACION

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DEL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 49 de la Constitución de 1917, son los que a continuación se indican en orden cronológico.

PRIMER ANTECEDENTE.

Punto 21 de los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, de 1811.

Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo.

SEGUNDO ANTECEDENTE.

Artículo 15 al 17 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Artículo 15.- La potestad de hacer las Leyes reside en las Cortes con el Rey.

Artículo 16.- La potestad de hacer ejecutar las Leyes reside en el Rey.

Artículo 17.- La potestad de aplicar las leyes en las causas Civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la Ley.

TERCER ANTECEDENTE.

Punto 5o. de los Sentimientos de la Nación o 23 Puntos sugeridos por José María Morelos para la Constitución de 1814 suscritos en -- Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813.

La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicario, eligiendo las Providencias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de providad.

CUARTO ANTECEDENTE.

Artículos 11 y 12 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814.

Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Artículo 12.- Estos tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación.

QUINTO ANTECEDENTE.

Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano, al instalarse en la Ciudad de México el 24 de febrero de 1822;

Parte conducente.- No conviniendo queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y el Judicario, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder Ejecutivo en las Personas que componen la actual regencia, y el Judicario en los tribunales que actualmente existen, o que se nombran en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la acción por el tiempo de su administración con arreglo a las Leyes.

SEXTO ANTECEDENTE.

Artículo 23 del reglamento provisional político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822: El sistema de Gobierno político del Imperio Mexicano, se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.

SEPTIMO ANTECEDENTE.

Base Primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, Fechado en la Ciudad de México el 16 de Mayo de 1823.

Parte conducente.- La Nación ejerce sus derechos por medio de: 1o. de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo Legislativo: 2º del cuerpo Legislativo que decreta las Leyes: 3o. del Ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos: 4o. de los Jueces que las aplican en las causas civiles y criminales: 5o. de los Senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios.

OCTAVO ANTECEDENTE.

Artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana,

fecha en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824.

El poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona ni depositarse el Legislativo en un individuo.

NOVENO ANTECEDENTE.

Artículo 6o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Sancionada por el congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Se divide el Supremo poder de la Federación para su Ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

DECIMO ANTECEDENTE.

Artículo 4o. de la Bases Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835.

El ejercicio del Supremo poder nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

DECIMOPRIMER ANTECEDENTE.

Artículo 45, fracción VI, de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

No puede el Congreso general.

VI.- Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

DECIMOSEGUNDO ANTECEDENTE:

Artículo 60 y 64. fracción VI, del Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Artículo 60.- El ejercicio del Supremo poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 64.- No puede el Congreso Nacional.

VI.- Delegar sus funciones u atribuciones, o reunir en sí ni en otro, dos o los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

DECIMOTERCER ANTECEDENTE:

Voto Particular del Diputado José Fernando Ramírez sobre el proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de Junio de 1840.

División de Poderes.- Uno de los grandes descubrimientos de los políticos en contra de los avances del despotismo y en favor de las garantías de los pueblos, es la división de Poderes. No es menos apreciable la garantía de que cada uno de estos se sujete á lo que le permiten las leyes fundamentales de su Estado. De aquí es que yo jamás estaré por que el COngreso pueda conceder ni el Ejecutivo recibir facultades extraconstitucionales, sino en el único caso de que la Nación peligre por una invasión exntranjera, y sea preciso, obrar con tal prontitud y energía que no dé lugar a providencias pausadas. En este caso las

concederán las dos Cámaras reunidas, después de una detenida discusión, y sin que se dispensen los trámites de estilo, para evitar de esta manera sorpresas y precipitaciones.

Obsequiando este principio de la división de Poderes creo que son incompatibles con él ciertas facultades que la Comisión concede al Ejecutivo, reducidas á que cuide de la administración de Justicia, á que pueda nombrar un procurador para este objeto y á que pueda suspender a los Magistrados y Jueces. Esta conducta ha llamado fuertemente mi atención de acuerdo que cuando se formaron las actuales leyes constitucionales, parecia que no se tenía presente otro fin principal que poner trabas al Ejecutivo; hoy parece que no se trata de otra cosa que de ampliar sus facultades sin más allá de los límites que permiten los principios de la reforma adoptada.

En síntesis ni el Congreso podrá dar, ni el ejecutivo ejercer facultades extraconstitucionales sino en el único caso de que peligre la independencia de la Nación, por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía.

En este caso se reunirán ambas Cámaras y después de una detenida discusión, le concederán por el tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar el objeto.

DECIMOCUARTO ANTECEDENTE:

Artículo 5o. de la Constitución Política de la República Mexicana en el Primer proyecto, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

El ejercicio del poder público se divide en Legislativo, Eje-

cutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo.

DECIMOQUINTO ANTECEDENTE:

Artículo 27 del Voto particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año:

Parte conducente.- El poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades.

DECIMOSEXTO ANTECEDENTE:

Artículo 33 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

El Poder Público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes, en uno, ni delegar algunos de ellos al otro sus facultades.

DECIMOSEPTIMO ANTECEDENTE:

Artículo 5o. de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Go

bierno Provisional con arreglo a los mismos decretos del día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo.

DECIMOCTAVO ANTECEDENTE:

Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Cuadragésimocuarto párrafo del Dictamen.- Parte conducente.- La división de poderes se deriva también de los mismos elementos políticos, porque nadie ignora que mientras los gobiernos monárquicos o aristocráticos se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, esparciendo y promediando la autoridad, dando participio en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos.

Artículo 52 del Proyecto.- Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

DECIMONOVENO ANTECEDENTE:

Artículo 50 de la Constitución Política Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más - de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

VIGESIMO ANTECEDENTE:

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

Séptimo párrafo del mensaje.- Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente definido y establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división - sólo ha estado, por regla general, escrita en la Ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercitados por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de Legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del Poder Legislativo, el que de hecho - quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de - que reprobase, sino al menos de que hiciese observación alguna.

SEXAGESIMOCUARTO PARRAFO.- La división de las ramas del Poder Público - obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites - precisos a la acción de los representantes de la Nación, a fin de evitar que ejerzan en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por

lo tanto, no solo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera de que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios Públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la República.

Artículo 49 del Proyecto.- El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión - conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución.

En la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 19 de diciembre de 1950, quedo reformado en los términos siguientes: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

DIVISION DE LOS PODERES DE LA FEDERACION

Con el objeto de tratar de delimitar responsabilidades de los altos funcionarios públicos, en cuanto al endeudamiento de nuestro país

con el extranjero. voy a hacer un breve análisis de la división de poderes federales en nuestro país, así como las relaciones de dichos poderes entre sí, funciones y facultades de cada uno de dichos poderes; y para tal efecto analizaremos el artículo 49 Constitucional que nos dice "El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

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

Esta división de poderes surge con el fin de limitar el poder a fin de impedir su abuso.

La división de poderes expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados Constitucionales modernos.

Desde dos puntos de vista puede examinarse esa teoría; a).- Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y b).- Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado entre grupos diversos e independientes unos de otros y cada uno de ellos constituidos en forma que los diversos elementos que lo integran guardan entre sí la unidad -

que les da el carácter de poderes.

Cumpliendo con estas exigencias las Constituciones modernas - han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y solo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes - las relaciones necesaria para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función Legislativa; el poder Judicial, la función judicial y el poder Ejecutivo, la Administrativa.

RELACIONES ENTRE SI DE LOS PODERES FEDERALES

Los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el Legislativo manda a través de la Ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El Judicial carece de estos atributos, no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del Legislador contenida en la Ley; esta desprovisto de fuerza material. Sin embargo desempeña en el Juicio de Amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría del poder, mediante esta el poder Judicial juzga y limita en nombre de la Ley suprema a los demás poderes.

FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Al iniciarse el período ordinario de sesiones el Presidente de la República debe presentarse personalmente ante el Congreso, reunido en una sola asamblea, con el objeto de rendir un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país (artículo 69).

Fuera de ese caso en ningún otro el jefe del Ejecutivo debe presentarse ante las Cámaras.

El artículo 69 del reglamento del congreso, dispone que al discurso que el presidente de la república pronuncia en la apertura de sesiones ordinarias, el presidente del congreso contestará en términos generales, el requisito de que la contestación esté concebida en términos generales, tiene su razón de ser, pues con el quiere evitarse que un solo individuo, como es el Presidente del Congreso aproveche la ocasión para perjudicar los actos del Ejecutivo; la opinión personal del presidente del congreso no es opinión de las Cámaras, discutidas y aprobada previamente por éstas, ni tampoco el acto protocolario de contestar al jefe del ejecutivo debe adquirir trascendencia política.

El artículo 111 constitucional en sus dos párrafos finales, establece que el presidente de la república podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por la mala conducta, de los funcionarios que enumera.

En materia hacendaria se ha discutido si está reservada al presidente la iniciativa del presupuesto de egresos y de la Ley de ingresos. A falta de disposición expresa en ese sentido, debería estarse a la regla general del artículo 71 constitucional, pero es evidente que sólo el Eje

cutivo a través del complicado mecanismo Técnico y Político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la Administración.

FACULTADES DE LAS CAMARAS EN MATERIA HACENDARIA

El medio común de recaudar los fondos necesarios para hacer frente a los gastos de la administración consiste en imponer contribuciones, pero puede suceder que en un momento dado se produzca un desequilibrio que impida cubrir los gastos con las contribuciones acordadas, sin que sea conveniente el aumento de estas últimas. Suele suceder también que la ejecución de obras públicas de importancia demanda gastos crecidos, que no es conveniente sufragar con un aumento desmesurado de las contribuciones, en tales casos y en otros parecidos, es procedente que el gobierno consiga dinero en préstamo, para pagarlo en los plazos y con los intereses pactados.

Con ese fin la fracción VIII del Artículo 73 Constitucional concede al Congreso la facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Así pues la contratación del empréstito se distribuye entre los dos poderes. El Legislativo da las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos el Ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la contratación.

Para comprobar que se ajustó en todo a los gastos autorizados por el presupuesto, el Ejecutivo debe presentar ante el congreso la cuen

ta anual.

El examen de la cuenta anual es atribución del congreso según la fracción XXVIII del Artículo 73 Constitucional. Pero la revisión de la cuenta exige conocimiento en materia contable, por lo cual se ha creado una oficina técnica, llamada contaduría mayor de hacienda, cuya vigilancia así como el nombramiento de sus empleados, incumbe a la Cámara de Diputados (Artículo 74 fracción II y III Constitucional), por más que su Ley Orgánica la expida el Congreso (Artículo 73, fracción XXIV - Constitucional).

Como consecuencia de lo dicho la cuenta anual tiene que presentarse primero ante la Cámara de Diputados a fin de que la contaduría pueda emitir su dictamen antes de que las Cámaras examinen la cuenta. Así lo dispone el Artículo 65 fracción I Constitucional, cuando dice que el congreso se ocupará de revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones.

Según la reforma de 74, la aprobación de la Cuenta anual como la aprobación del presupuesto, será de la competencia de la Cámara de Diputados.

La atribución de las dos facultades a una sola Cámara y la posibilidad de que esa única Cámara haga sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual, fueron razones que tuvo en cuenta Rabasa para objetar el sistema de 74 y que el constituyente de Querétaro aceptó el encomendar el examen de la cuenta a las dos Cámaras.

La facultad respectiva del congreso consiste según la frac--

ción XXVIII del Artículo 73 Constitucional, en examinar la cuenta anual que debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas con el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas. En esos términos reproduce la fracción XXVIII del Artículo 73 Constitucional lo que ya se había dicho en la fracción I del Artículo 65 Constitucional, pero más explícita esta última, añade que el exámen se extenderá a las responsabilidades a que hubiere lugar.

FACULTADES EXCLUSIVAS DE CADA CAMARA

El senado tiene la facultad de aprobar los tratados celebrados por el Presidente de la República con las potencias extranjeras y tiene un motivo del todo diferente a los anteriores, pues deriva del papel en cierto aspecto de consejo del Ejecutivo que los Constituyentes Norteamericanos trataron de conferir a dicha Cámara.

También tiene la facultad de designar a los empleados superiores de hacienda, facultad que debería corresponder a la Cámara Popular.

La primera de las facultades exclusivas que el artículo 74 - confiere a la Cámara de Diputados, consiste en "Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección de presidente de la república".

El Presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los funcionarios judiciales con aprobación de las Cámaras. Al efecto - dió la Constitución a la de Diputados la facultad exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del tribunal Superior de Justicia del Distrito y de los territorios (artículo 74 - - fracción VI Constitucional) y atribuyó a la de Senadores la facultad -

también exclusiva de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la suprema corte; así como las solicitudes y las renuncia de los mismo funcionarios (artículo 76 fracción VIII Constitucional).

Según la fracción VII del artículo 74 constitucional es facultad exclusiva de la cámara de diputados "Declarar justificadas o no justificadas las peticiones de distribución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 3o. constitucional. Esta facultad es exactamente igual a la que , también como exclusiva, concede el senado fracción IX del 76 constitucional. Como las dos Cámaras tienen idéntica atribución esta no puede ser exclusiva de ninguna de las dos , sino es facultad del Congreso de la Unión, que como tal se ejercita separada y sucesivamente de cada cámara.

FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

La fracción I del artículo 89 Constitucional dice "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa de su exacta observancia". al decir "En la esfera administrativa", esta concediendo al ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumbe al Congreso.

En el sentido gramatical de la palabra "Proveer" es el poner los medios adecuados para un fin: En el caso para facilitar la ejecución de las leyes.

La Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal de tal manera que al decir "En la esfera administrativa", se indica que las

disposiciones de carácter general que hayan de dictarse sean expedidas, no por el poder legislativo, sino por el poder ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción que no es otra que la esfera administrativa, - la constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones- y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el ejecutivo- tienen un carácter netamente administrativo.

Lo anterior demuestra que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del poder ejecutivo que no deriva de ninguna delegación administrativa, sino que las tiene directamente por haberla - otorgado la Constitución.

Las fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89 Constitucional consagra las facultades que en materia de nombramiento- tiene el Presidente de la República.

Para establecer un orden en dichas facultades, vamos a clasificar en 3 grupos los nombramientos que son cargos del Presidente: a) Nombramientos absolutamente libres. b) Nombramientos que necesitan la ratificación del senado o de la Cámara de Diputados. c) Nombramientos- que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto a la ley.

a) Nombramientos absolutamente libres: Son los de los secretarios de estado, procurador general de la república, gobernador y procurador de justicia del distrito y territorios federales.

De estos funcionarios, los Procuradores de Justicia y los Gobernadores del Distrito y Territorios son representantes o delegados - personales del Presidente de la República en sus respectivas funciones, por lo que deben merecer la confianza plena del mismo, que se traduce- en la libertad para nombrarlos sin intervención de autoridad ajena.

Respeto a los Secretarios de Estados hemos visto ya que el sistema Presidencial presupone el obstáculo arbitreo del Presidente para designarlos, sin necesidad de contar con la voluntad del parlamento ni con ninguna otra desconociendo la naturaleza de nuestro sistema en el Congreso Constituyente de Querétaro se propuso por 25 Diputados que la designación de los Secretarios se hiciera por los Presidentes con la aprobación de la Cámara de Diputados.

b) Nombramientos sujetos a ratificación.

El Presidente puede nombrar a los Ministros, Agentes diplomáticos, Cónsules, Generales, Coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional; a los empleados superiores de hacienda y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero el nombramiento del Ejecutivo en todos estos casos necesita para su validez de la probación del senado. Puede así mismo nombrar los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, con aprobación de la Cámara de Diputados. La importancia de los Funcionarios de este segundo grupo, amerita la participación de los poderes en su designación y aunque es mayor sin duda la jerarquía del primer grupo, sin embargo las razones entonces expuestas excluyen de intervenir en su nombramiento a cualquier otro funcionario que no sea el Presidente.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto a la ley.

Según la fracción II del artículo 89, el Presidente puede nombrar libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esta determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Dicho precepto fué el que sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la ley del servicio civil a la que dió el nombre Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado; en ese ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados y se numeran aquellos otros empleados llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del ejecutivo.

El Presidente de la República es el único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización Constitucional un doble carácter: De órgano político y de órgano administrativo.

Su carácter de órgano político deriva de la realización directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativo del mismo Estado. Dentro de la esfera señalada por la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Como órgano administrativo debemos decir que tal carácter de confianza al realizar la función administrativa bajo el poder jurídico establecido por el poder legislativo es decir ejecutando las leyes pero no como una simple tarea mecánica, sino como una tarea más amplia y general.

En otros términos cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, esta realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dando el carácter representativo con el que la realiza como autoridad administrativa, esta realizando o siguiendo la voluntad del Legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso-

se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del estado, dando el carácter representativo con que la realiza como Autoridad Administrativa el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal. Ocupa el más alto de la jerarquía administrativa, concentrado en sus manos los poderes de decisión de mando jerárquico necesario para mantener la unidad de la administración.

El sistema adoptado por nuestra constitución para la organización del Poder Ejecutivo presenta un predominio de los caracteres de un régimen Presidencial, a pesar de encontrarse algunos que más bien corresponden al régimen parlamentario.

Entre estos últimos cabe citar los siguientes;

a) El derecho de iniciativa de las leyes que al Presidente otorga el artículo 71, fracción I de la Constitución.

b) La irresponsabilidad del mismo Presidente que se consigna en el artículo 108 Constitucional según el cual dicho funcionario solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves de orden común.

c) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades, al grado de que sin el refrendo de aquellos, los actos de éste carecen de validez (artículos 90 y 92 Constitucionales).

d) La obligación de los Secretarios del despacho informar al Congreso al principiar el período de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan sus respectivos ramos y facultad de las Cámaras de citar a los mismos Secretarios de Estado para que los informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría (artí-

culo 93 Constitucional).

Como ya hemos mencionado el Presidente de la república tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado según el artículo 89 fracción II de la Constitución.

Dicha facultad es la que imprime sustancialmente a nuestro sistema el carácter Presidencial.

Conforme al artículo 92 Constitucional todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo al que el asunto corresponde, sin este requisito no serán obedecidos. Esta participación del Secretario de Estado, en el acto del Jefe de Gobierno, necesaria para la validéz de dicho acto se conoce como "Refrendo".

Teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser 3:

Certificar la autenticidad de una firma, limitar la actuación del Jefe de Gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro indispensable para la validéz de aquella actuación, trasladar la responsabilidad del acto refrendo, del Jefe de Gobierno al Ministro refrendatario.

En nuestro sistema podría pensarse que el refrendo sirve para autenticar la firma del Presidente.

El artículo 25 del reglamento de la Ley de Secretaría del Estado, priva al refrendo de su cometido de autenticación al disponer que el Secretario de Estado firmará antes que el Presidente y por lo tanto no estará dando fe de la autenticidad de la firma del Jefe del Ejecutivo.

La segunda finalidad que la teoría atribuye al refrendo existe aparentemente en nuestro sistema, puesto que si conforme al artículo 92 de la Constitución el acto del Presidente carece de validez sin la firma del Secretario del ramo, parece que la actuación del Presidente está limitada por la intervención del Secretario.

Pero la realidad es si el Secretario se niega a refrendar un acto del Presidente, esto equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que de igual forma puede removerlo.

La tercera finalidad del refrendo, o sea de hacer reacer la responsabilidad en el ministro asignatario es complemento de la anterior y de ambas, son propias características del régimen parlamentario.

En nuestro sistema el Presidente es responsable, constitucional y políticamente de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquel y son designados libremente por él mismo.

Por lo tanto sin un acto delictuoso del Presidente lo refrenda el Secretario, ese último será coparticipe (artículo 108 Constitucional). He aquí localizada la responsabilidad penal autónoma del Secretario, la cual no existirá si se tratara de un simple empleado que obedece al superior jerárquico (artículo 15 fracción VII del Código Penal).

Todavía que así al refrendo se le atribuyera la única finalidad de certificación, se convertiría a los Secretarios de Estados en menores agentes subalternos del Jefe del Ejecutivo sin otra voluntad que de ejecutar sus ordenes o renunciar.

En nuestro sistema tanto el Presidente como el Secretario respon

den penalmente de sus propios actos con la diferencia de que al Presidente sólo se le puede procesar hasta después de concluido su mandato.

Sólo la Cámara de Diputados o de Senadores, según la naturaleza del Delito, puede despojar de la inmunidad, pero tal cosa sólo puede acaecer tratándose del Presidente de la República, por traición a la patria o delitos graves de orden común; la inmunidad de dicho funcionario es casi absoluta.

En mi concepto personal, a contrario sentido de las teorías acerca del refrendo que nos da el Lic. Felipe de Jesús Tena Ramírez en su libro de Derecho Constitucional considero que ninguno es aplicable en nuestro régimen; todavéz en cuando a la primera teoría en ningún momento puede considerarse que el refrendo sirva para certificar y autenticar la firma del Presidente de la República, ya que como lo manifiesta el artículo 25 del reglamento de la Ley de Secretarías de Estado, priva al refrendo de autenticación al disponer que el Secretario de Estado firmará antes que el Presidente y por lo tanto no se estará dando fe de la autenticidad de la firma del Jefe del Ejecutivo.

En cuanto a la segunda teoría que dispone que el refrendo sirve para limitar la actuación del Ejecutivo, y aun que lo establece el artículo 92 Constitucional al establecer que sin la firma del Secretario del ramo no serán obedecidos los actos del ejecutivo no obstante que lo comprende la Constitución no tiene razón de ser todavéz que nunca nos encontramos con un caso en el cual algún Secretario de Estado se niegue a firmar algún reglamento, decreto y ordenes, todavéz que si lo llegarán hacer equivaldría como ya lo ha dicho el maestro Tena Ramírez, a no obedecer una orden del Superior que los designa libremente y que -

de igual forma los puede remover; lo cual no debería ser así ya que esto dá facilidad al Ejecutivo de realizar actos que pueden constituir delito del orden común u oficiales con motivo de sus funciones, lo cual se evitaría si dichos Secretarios tuvieran la entera facultad de decidir libremente sobre si se refrendan determinados actos del Ejecutivo o no, sin la amenaza de ser removidos de sus cargos, lo cual se podría solucionar con la inamovilidad de dichos funcionarios, salvo causa justificada que se substanciará al igual que los demás juicios políticos contra los altos funcionarios de la federación como lo disponen los artículos 109 y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la tercera teoría que al igual que la segunda son propias del régimen parlamentario, en la cual cae la responsabilidad sobre el ministro signatario ya que ellos son responsables de sus actos - todavéz que tienen la entera facultad de refrendar o no los actos del Jefe del Parlamento y todavéz que como lo manifiesta el maestro Tena - Ramírez en nuestro sistema el Presidente es responsable de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquel que son designados libremente por el mismo. Por lo cual resulta contradictorio que se le considere algún Secretario de Estado como participe de algún acto delictuoso del Presidente y que sea refrendado por dicho Secretario del ramo, - todavéz que esta cumpliendo una orden, del Jefe del Ejecutivo ya que si se negara a refrendarlo equivaldría como ya lo hemos repetido a desobedecer una orden del Superior que lo ha designado y esté procedería a removerlo en uso de sus facultades que le confiere el artículo 89 fracción II de la Constitución.

ORGANIZACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

El Poder Judicial Federal carece de los atributos de los otros dos poderes, pues no tiene voluntad autónoma y está desprovisto de toda fuerza material.

De aquí a surgido en el campo de la teoría la discusión de si el poder judicial federal es en realidad un poder o simplemente un departamento del ejecutivo.

RABASA sustentó al respecto dos tesis sucesivas que aunque no son contradictorias entre sí, sin embargo la segunda rectifica parcialmente la primera. En la organización política de México el citado autor opino que el Judicial no es un poder, porque limitado a aplicar la Ley, expresión ya hecha de la voluntad del pueblo, no puede querer en nombre de este; más tarde en su obra "El Juicio Constitucional", considero que aunque en sentido científico de la palabra El Departamento de Justicia no es un poder en la Constitución, necesita tener ese título y en sus funciones puede y debe ceñir a los poderes reales dentro de los mandamientos de la ley suprema que distribuyó las competencias para que no haya jurisdicciones sin perímetro.

El maestro Tena Ramírez nos dice: según nuestro criterio, la discusión en torno a la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un poder, es una discusión de orden teórico que no tiene interés siquiera en el Legislador Constituyente. Este debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás poderes. Tales objetivos puede alcanzarse sin de

cidirse teóricamente por ninguna tesis. Si nuestra Constitución da el nombre de Poder Judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica que apuntaba Rabasa, pero suprimirse de la Ley Suprema esa denominación y se advertira que con ello nada pierde, ni en su naturaleza ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación.

Sin dilucidar el punto controvertido no es de importancia para el Legislador, menos lo es para el interprete, cuando este tiene ya una solución positiva en la ley, en el sentido de considerar como poder al judicial, al par de los otros dos.

En la Constitución de 57 el nombramiento de los Ministros se hacia mediante la elección indirecta en primer grado y cada uno de ellos duraba en su cargo 6 años (artículo 92).

Rabasa critico severamente tal sistema (la elección popular - decia "No es para hacer nuevos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos, funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la justicia ser representantes de nadien, ni expresar ni seguir voluntad ajena, ni propia.

En los puestos de carácter político que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien. Reprobaba el nombramiento hecho por el ejecutivo, con duración definida en el puesto, porque el Ministro así nombrado no defiere el origen ni en libertad moral de cualquiera de los agentes superiores, cuya designación corresponde al Ejecutivo y proponía en los siguientes términos la solución del problema: "La Inmovilidad del Magistrado es el único medio de

obtener la independencia del tribunal... el nombramiento puede ser del Ejecutivo con la aprobación del Senado, que es probablemente el procedimiento que origine menores dificultades y prometa más ocasiones de acierto... las ligas de origen se rompen por la inamovilidad, porque el Presidente que confiere el nombramiento no puede ni revocarlo; el Magistrado viene con la vida propia, sin relación posterior con el que tuvo la sola facultad de escogerlo entre muchos, y que no vuelve a tener influencia alguna ni en sus funciones ni en la duración de su autoridad".

Las ideas de Rabasa fueron en este punto signo de contradicción en el seno de la asamblea de Querétaro, mientras unos las atacaron acerbamente, otros las defendieron parcial y debidamente, el proyecto de la comisión desechaba la elección popular consagraba la inamovilidad y encomendada la designación a las Cámaras reunidas en colegios electorales, quienes debían poner en conocimiento del ejecutivo las candidaturas presentadas para que hiciera observaciones y presentara si lo creía conveniente , otros candidatos.

Como consecuencia de la oposición que se manifestó en contra de cualquiera intervención del ejecutivo en nombramientos de los Ministros, se suprimió la parte del artículo 96 que permitía dicha intervención del ejecutivo en los nombramientos de los Ministros, se suprimió la parte del artículo 96 que permitía dicha intervención; en cambio, el artículo 92 consagra la inamovilidad de los Ministros, Magistrados de circuito y Jueces del Distrito, a partir de 1923.

Las trascendentales reformas de 1928 respetaron la inamovilidad pero modificaron el artículo 96 al encomendar al Presidente de la República, con la aprobación del Senado, el nombramiento de los Minis-

tros de la Corte, con lo cual recogio la Constitución integramente la tesis que desde hace años atras sustentaba Rabasa.

Desgraciadamente una nueva reforma, del año de 1934 suprimió - la inamobilidad al señalar 6 años de duración en sus cargos a los funcionarios judiciales, como dicho lapso coincide con el de el Presidente de la República quien al iniciar su período designa a los Ministros con aprobación del Senado, debemos estimar que el sistema implantado en 34 es el peor de los sistemas sensurados, pues convierten en simples agentes del ejecutivo a los Ministros de la Suprema Corte.

Otra reforma iniciada en 1941 y promulgada en 44, establece la inamobilidad Judicial, regresando así el sistema de 1923.

La inamobilidad presupone una buena designación, porque sin esta, aquella es un desastre, de aquí que estas dos condiciones para una - directa asignación de justicia, deban estar siempre juntas. Por serle favorables al Ejecutivo se preocupo y tiene buen cuidado de conservar la facultad de designar a los Ministros de la Corte; en cambio la inamobilidad a resentido a menudo los criticos populares, por la corrupción que - se ha atribuido a miembros de la judicatura, y los embates de la política; de hecho y a pesar de que el principio de la inamobilidad figuro en la Constitución desde 17 a 34, en varios períodos Presidenciales, a habido oportunidad de renovar totalmente la Corte. Los Ministros nombrados - en 17 debía durar 2 años con lo cual su período concluyó con el Presidencial de Carranza; a los siguientes correspondieron 4 años, que coincidieron con el período de Obregón; los designados en 23 debían ser vitalicios, pero aunque al terminar el mandato de calles en 28 se respeto la -

reforma de ese año el principio de la inamovilidad, sin embargo la misma reforma dió oportunidad al ejecutivo para cambiar por una sola vez a los Ministros que ya eran inamovibles, desde 23; la Corte designada en 28, duro los 6 años del nuevo período Presidencial, hasta que la reforma de 34 permitió a los Generales Cárdenas y Avila Camacho, formar la Corte correspondiente a su respectivos períodos.

Con posterioridad al año de 44, el Principio de la inamovilidad ha sido respetado por los ministros de la Suprema Corte, no obstante que en el año de 51 fué derogado para los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal.

En mi concepto personal, todavéz que efectivamente no se puede considerar como poder al judicial, ya que carece de autonomia y fuerza material; la solución inmediata para establecer un verdadero equilibrio de los poderes de la federación es la que le da intervención a la Cámara de Diputados en el nombramiento que hace el Presidente de los Ministros, de la SUPrema Corte de Justicia y además se derogue la facultad que le confiere al Presidente del artículo 3o. en sus dos últimos párrafos, dejando estrictamente el derecho de conocer los delitos oficiales y del fuero común de la Cámara de Diputados y Senadores; rompiendo de este modo el lazo que une y da dominio al ejecutivo, sobre los funcionarios de la Suprema Corte de Justicia, lo cual traería como consecuencia que dicho funcionarios dejaran de ser meros agentes del Ejecutivo.

CAPITULO SEGUNDO
LOS INGRESOS DEL ESTADO

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurandose los recursos indispensables.

Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, los derechos y las aportaciones de seguridad social y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

Para nuestro estudio nos interesa más estos últimos, los cuales vamos a analizar brevemente.

Los financiamientos provienen de la contratación de créditos - empréstitos o préstamos derivados de:

1.- La suscripción o bonos o emisión de títulos de créditos o cualquier otro documento pagadero a plazo.

2.- La adquisición de bienes o contratación de obras o servicios pagaderos a plazo.

3.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos anteriores.

4.- La celebración de actos jurídicos análogos a los mencionados y todos los pasivos creados por esas operaciones constituyen la deuda pública Estatal (artículo 10. y 20. de la Ley General de la Deuda Pública).

Creemos que como gastos públicos deben entenderse los que se -

destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a una satisfacción o necesidad individual. (Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1975, segunda sala, tesis 148, página 319).

Por lo que hace a los financiamientos que se contraen existen disposiciones de la Constitución y en la Ley General de Deuda Pública - del 29 de diciembre de 1976.

En la Constitución se atribuye al Congreso las facultades de "Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, las de aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional pero en el concepto de que ningun empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen - con proposito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contrate durante una emergencia declarada en los términos del artículo 29 Constitucional" (Constitución Federal artículo 73 fracción-III).

LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SUS FACULTADES

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; intervenir en las operaciones en que se haga uso del crédito público; dirigir la política monetaria y crediticia; manejar la deuda pública de la federación y del Distrito Federal; Administrar las casas de moneda y ensaye; ejercer las atribuciones que le señalen las leyes de instituciones de crédito, seguros y fi-

nanzas, etc. (artículo 31 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así mismo de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley General de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de la aplicación de dicha Ley, así como de interpretar administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

La Ley General de Deuda Pública en su capítulo segundo nos especifica las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al efecto nos dice:

Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

1.- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones de Erario Federal o composito de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero capital.

2.- Elaborar el programa financiero del sector público con bases en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

3.- Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.

4.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos - constitutivos de la deuda pública se destine a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

5.- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorga la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales - México sea miembros o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico o social, aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

6.- Vigilar la capacidad de pago de las entidades que contrate financiamientos sean suficientes para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

7.- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capitales e intereses de los créditos contratados por las entidades. (Artículo 4o de la Ley General de Deuda Pública).

LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO TENDRA

ADEMAS LAS SIGUIENTES FACULTADES:

1.- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Go-

bierno Federal en los términos de esta Ley.

2.- Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuáles podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría estas emisiones constituirán obligaciones directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo de los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales mencionados.

Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por el extranjeros no residentes en el país, no causará impuesto alguno. La Secretaría de Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando estos realicen emisiones por cuenta del propio Gobierno.

3.- Tomar las medidas de carácter administrativos relativos al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales y respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales.

Podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.

4.- Autorizar a las entidades mencionadas en las fracción II a VI del artículo 10. para la contratación de financiamientos.

5.- Llevar el registro de la deuda del sector público federal. (artículo 5o. de la Ley General de Deuda Pública).

LOS EGRESOS DEL ESTADO

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de -- los particulares, el poder público debe proceder a su inversión.

De la misma manera que el sostenimiento de las actividades pri-- vadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarro-- llo de las actividades del Estado que constituyen la más basta de las em-- presas, requiere con mayor razón tales cálculos y previsiones. Por lo -- mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perju-- dicial a la eficaz atención de los servicios que aquella tiene encomen-- dados.

Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa de-- terminado que prevea todas las necesidades que reclame satisfacción y -- muy claros a la disposición del artículo 126 de la Constitución Federal, según el cual "No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en -- el presupuesto o determinado por la Ley posterior".

Por tal efecto la ley determina que el presupuesto de egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa -- del Ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir del -- 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos que -- respectivamente correspondan al poder legislativo, al poder judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Depar-- tamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a --

los Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoría y fideicomiso, que se determine incluir en dicho presupuesto (Ley de Presupuesto, Contabilidad y gastos públicos).

Según la propia Ley el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gastos corrientes, inversión física, inversión financiera, pago de pasivo o deuda pública y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social (artículo 2o. y 4o.).

EFFECTOS JURIDICOS QUE PRODUCE EL PRESUPUESTO

a).- El Presupuesto de egresos constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectue la inversión de los fondos públicos. (Constitución Federal artículo 126).

b).- El Presupuesto de egresos constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo. (Constitución Federal Artículo 74 fracción IV).

c) El Presupuesto consecuentemente produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d) .- A su vez el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene. (Artículo 7o. y 17o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

LA EJECUCION DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La ejecución de la Ley de Ingreso y del Presupuesto de egresos

se lleva a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Tesorería de la Federación regida esta última por su Ley Orgánica de 19 de diciembre de 1959.

LOS CREDITOS DEL ESTADO

De acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, se integra con los financiamientos consistentes en la contratación dentro y fuera del país de créditos, empréstitos o prestamos derivados: de la suscripción o emisión de título de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; de la adquisición de bienes, contratación de obras y servicios cuyo pago se pacta a plazos; de los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y de las celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores (artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública) y se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la Ley General de Deuda Pública, de interpretarla administrativamente y de expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento correspondiéndole la programación y contratación y manejo de la deuda pública federal; la autorización para la contratación de financiamientos por entidades no comprendidas dentro del presupuesto de la federación; el cuidado de la inversión que se da a los propios financiamientos y el registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública (Artículos 3o, 4o, 9o, 19, 23 y 27 de la Ley General de Deuda Pública).

Además la Ley crea la comisión asesora de financiamientos externos del sector público como organo técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo (Artículo 30 de la Ley General de Deuda Pública).

La misma Ley determina que el Ejecutivo Federal al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la Federación deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario tanto interno como externo para el financiamiento del presupuesto general del ejercicio fiscal correspondiente y que el Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer montos adicionales de financiamiento cuando al juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan; quedando el ejecutivo en la obligación de informar al Congreso del uso que haga de esa autorización, así como informarle trimestralmente del estado de deuda pública (Artículo 9o. y 10o. de la Ley General de Deuda Pública).

Aunque el referido ordenamiento no se hace alusión a lo dispuesto en la fracción VIII de la Constitución Federal, es indudable que las autorizaciones que otorgue el Congreso deben sujetarse a dicha disposición o sea que ningún empréstito puede celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo las que se realicen con propósitos de regulación monetaria, de conversión o las que se contraten durante una emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la propia Constitución, debiendo el propio Congreso aprobar esos mismos empréstitos.

LA INTERVENCION DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA

La intervención de la Tesorería de la Federación y amortización de los títulos de la deuda pública y en la suscripción o aval de -

otros títulos de crédito que constituyan obligaciones, a cargo del Gobierno Federal en realizar además de la que al respecto le atribuya las disposiciones legales o contratos, los actos siguientes: Recibir, registrar, guardar, poner en circulación y pagar dichos títulos, según proceda, de acuerdo con las bases y modalidades que establezca las disposiciones legales o contratos que les den origen. (Artículo 171 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación).

CAPITULO TERCERO
LA DEUDA PUBLICA COMO DELITO

El Lic. Ignacio Burgoa Orihuela en su libro ¡Acusamos que no -
queden impunes los culpables de la crisis, nos da las bases jurídicas so-
bre las cuales puede incarse responsabilidad penal a quienes endeudaron-
al país y al efecto analizaremos cada uno de sus conceptos.

EL ENDEUDAMIENTO EN NUESTRO PAIS:

UN COLOSAL PECULADO CONTRA LA NACION MEXICANA

Al respecto el Lic. Ignacio Burgos nos dice:

Los posibles orígenes de la enorme deuda externa de México -
sean pretendido ocultar con dos primordiales medidas adoptadas por el to-
davía actual Gobierno Federal para distraer la opinión pública nacional,,
a saber la estatisación bancaria y el control de cambio.

Tales medidas han tendido a desviar la atención de las graves-
responsabilidades que se derivan de la causación del gigantesco endeuda-
miento que a postrado al país en la crisis económica más atroz que haya-
mos padecido durante toda su vida histórica. Las "Explicaciones" logro-
gráficas de los economistas al servicio del sector público en torno a la
situación tan oprobiosa en que se ha sumergido el pueblo mexicano, inclu-
yen por modo absoluto la responsabilidad jurídica de los funcionarios -
que han provocado por acción u omisión, pues la deuda externa de que se
ha hecho víctima la nación frente a los múltiples acreedores extranjeros
puede provenir de un cuantioso peculado según lo trataremos de demostrar
a continuación.

REGIMEN JURIDICO DE LOS EMPRESTITOS PUBLICOS

La fracción VIII del artículo 73 Constitucional concede facultad al Congreso de la Unión "Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".

La propia disposición ordena que "Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos" o que tengan el propósito de conseguir (la regulación monetaria y las operaciones de conversión).

A su vez la Ley General de deuda pública expedida por dicho Congreso el 30 de diciembre de 1976 contiene importantes mandamientos para el control, la vigilancia y la autorización de los empréstitos con el fin de que estos se apliquen y destinen en beneficio económico del país.

El mismo ordenamiento legal establece una comisión asesora de financiamientos externos del sector público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda integrada con representantes de diversas entidades para Estatales y entre cuyas funciones figura la de "Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomienda políticas para mantenerla dentro de la capacidad y pago de dicho sector y del país" (artículo 32 fracción V de la Ley General de la Deuda Pública, que dice: Conocer y opinar sobre los estudios que refiera a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país). Además es el Banco de México al que

le compete "Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las - operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de - empréstitos públicos, y encargarse del servicio de la Tesorería del propio Gobierno". (Artículo 8o. fracción V DE LA Ley Orgánica respectiva).

El régimen jurídico de los empréstitos públicos se caracterizan esencialmente por los siguientes atributos:

La contratación de empréstitos sobre el crédito de la Nación, su inversión para ejecutar obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos o que tengan el propósito de conseguir la regulación monetaria y la conversión (fracción VII del artículo 73 Constitucional). - Su control, vigilancia y autorización por parte de la Secretaría de Hacienda (Ley General de Deuda Pública) entrañan un servicio público estatal o descentralizados.

b) La aprobación de los empréstitos públicos y el control y vigilancia de su aplicación compete a dicha Secretaría, pudiendo la supervisión respectiva "Coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo" (Artículo 7 de dicha Ley).

c) Para aprobar un empréstito de la Secretaría de Hacienda "Debera conocer por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector que corresponda, - los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto que requieran de financiamiento - para su realización" (artículo 11 de la propia Ley).

d) La contratación de los empréstitos debe ser gestionada por

el Banco de México "Como agente financiero del Gobierno Federal" en las operaciones respectivas (Artículo 8 fracción V de la Ley Orgánica correspondiente).

Del régimen jurídico a que están sometidos todos los empréstitos públicos y que brevemente se ha delineado, se concluye con evidencia que ningún funcionario del Estado ni ningún organismo público descentralizado ad libitum, es decir, según su criterio subjetivo, contraer compromiso económico alguno o en nombre de la nación, o sea, convertida endeudadora, sin que se acaten puntualmente las disposiciones constitucionales y legales señaladas, pues es su observancia el factor que tiende a evitar todo endeudamiento perjudicial y ominoso para el país.

LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO Y EL DELITO DE PECULADO

Este delito se comete por "Todo funcionario, empleado o encargado de un servicio público, del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado y que PARA SUS PROPIOS Y AJENOS DISTRAIGA - DE SU OBJETO EL DINERO, VALORES, FINCAS O CUALESQUIERA OTRAS COSAS PERTENECIENTES AL ESTADO, AL ORGANISMO DESCENTRALIZADO O A UN PARTICULAR, SI POR RAZON DE SU CARGO LOS HUBIERA RECIBIDO EN LA ADMINISTRACION O EN DEPÓSITO POR OTRA CAUSA" (Art. 223 del Código Penal Federal).

En materia de empréstitos públicos, su aprobación, control, vigilancia, gestión y aplicación entrañan sin duda alguna un servicio público del Estado o descentralizado atendiendo a sus propias e inherentes finalidades constitucionales y legales que ya quedaron esbozadas. Estos actos son realizables por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, principalmente, entidades que legalmente tienen la competencia respectiva, según se dijo.

El dinero o los valores que se obtengan de los empréstitos pertenecen al dominio o propiedad de la Nación o del Estado Federal en que esta se encuentra organizada jurídica y políticamente.

Los funcionarios Estatales o Paraestatales que reciban dicho -dineros y valores no son sino administradores, depositarios o manejadores de estos bienes cuyo importe debe destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o para realizar propósitos de la regulación monetaria y operación de conversión según lo indica la Constitución de la República.

Por consiguiente, se comete el delito de peculado por los citados funcionarios, SI ESTOS NO INVIERTEN EL DINERO DE LA NACION PROVENIENTE DE TALES EMPRESTITOS EN LOS FINES ANTES INDICADOS DANDO LE CUALQUIER -OTRA FINALIDAD.

Tratándose de la deuda externa de México, en relación con el -destino de los empréstitos que la forma cabe plantarse las siguientes -cuestiones:

1.-¿Los empréstitos mencionados se han destinado a los citados fines?.

2.- ¿En que han consistido las obras que directamente hubiesen producido un incremento en los ingresos públicos? ¿Existieron solamente en planos y proyectos o se ejecutaron materialmente y en dónde?.

3.- ¿Se autorizaron tales empréstitos conforme a la Ley General de deuda pública? ¿Intervino la Comisión asesora respectiva?

4.- Los ingresos por la venta de petróleo al extranjero se apli

caron para amortizar la deuda externa de México?

5.- ¿Se distrajo de su objeto constitucional y legal el dinero y los valores obtenidos por dichos empréstitos mediante toda clase de dispendios, despilfarros, gastos suntuosos e inútiles, viajes frecuentes y multitudinarios al extranjero, altos sueldos de numerosos "guardianes", de los funcionarios públicos y de sus parientes. (vulgo "guaruras", y en general, pagos innecesarios y nada beneficiosos para la economía del país?.

6.- ¿Los Diputados que integraron las Legislaturas coetáneas a los dos últimos períodos Presidenciales, con motivo de las facultades que confiere la Cámara respectiva la fracción IV del art. 74 Constitucional, comprobaron que los mencionados empréstitos se destinaron a los objetivos ya indicados en beneficio del pueblo de México, o se concretaron a aprobar la cuenta pública únicamente, sobre la base de la mera documentación enviada y confeccionada por el Ejecutivo Federal?.

7.- ¿La ejecución de las obras a que se refiere la fracción VIII del art. 73 Constitucional se comprueba con su mera mención en informes y documentos que suele presentar ante dicha Cámara el Presidente de la República?.

8.- ¿El Congreso de la Unión aprobó todos y cada uno de los empréstitos que forman el endeudamiento de la Nación Mexicana conforme a la invocada disposición constitucional?.

9.- ¿En qué documentos se hicieron constar o se aceptaron tales empréstitos y las obligaciones de pago respectivas.

10.- ¿Quiénes firmaron en nombre de la Nación dichos documentos? ¿Se pueden exhibir ante el pueblo o son secretos? ¿No existirá el riesgo de que se destruya o hagan desaparecer?.

11.- ¿A través de tales empréstitos se regula el peso mexicano? ¿Se evita con ello su devaluación?.

12.- ¿Qué dependencia del Estado o que entidades paraestatales recibieron el dinero proveniente de los multicitados empréstitos?.

13.- ¿En qué lo aplicaron los funcionarios que en nombre de ellas lo recibieron?.

EL ARTICULO 13 DEL CODIGO PENAL FEDERAL DISPONE QUE

" SON RESPONSABLES DE LOS DELITOS ".

I.- Los que acuerden o preparen su realización.

II.- Los que lo realicen por si.

III.- Los que lo realicen conjuntamente.

IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro.

V.- Los que determinen intencionalmente a otro a cometerlo.

VI.- Los que intencionalmente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión.

VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito.

VIII.- Los que intervengan con otros en su comisión aunque no consten quien de ellos produjo el resultado.

Consideramos que esta responsabilidad penal por el delito de

peculado pudieron incurrir todos aquellos funcionarios del Estado o entidades paraestatales que solicitaron u ordenaron la concertación de los empréstitos que causaron la enorme deuda externa nacional, que prepararon y gestionaron su celebración, que suscribieron la documentación respectiva, que cooperaron en cualquier forma para que se contrajeran y aprobaran o que distrajeran de su correcto destino, su aplicación. No es difícil describir a quienes resulten responsables de todas estas conductas.

Para iniciar la investigación penal correspondiente se debe comenzar a examinar dicha documentación. Si está se ha destruido o se destruye, el examen versara sobre la que debe obrar en poder de los acreedores extranjeros. Estimamos que la unica exculpación de los funcionarios inodados en tales conductas estribarían en que se demostraran OBJETIVAMENTE, NO MEDIANTE MANIOBRAS Y MANIPULACIONES DE CONTABILIDAD, que el dinero obtenido a consecuencia de los multicitados empréstitos se invirtió en la ejecución de "obras que directamente hayan producido un incremento en los ingresos públicos" o para fines de regulación monetaria y operaciones de conversión según lo manda la consistución.

Sin dicha comprobación quedaría integrado el "corpus delictis" del peculado en perjuicio de la nación mexicana, es decir, de SETENTA MILLONES DE COMPATRIOTAS que padecen carestía, inflación constante, devaluación de nuestra moneda, improductividad, pobreza, miseria, hasta el cinismo, la burla y la soberbia de algunos altos funcionarios públicos.

Es evidente que el conocimiento de la documentaoación concerniente a tantas veces mencionados empréstitos,este capital importancia-

para detectar a los responsables, por acción u omisión, de la inmensa deuda externa de nuestro país.

Presuntivamente, y a reserva de las investigaciones que se practiquen, pueden tener esta responsabilidad legal los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México a cuyas entidades corresponde la aprobación, el control, la vigilancia, la gestión, la concertación y la obtención del dinero o valores provenientes de tales empréstitos, así como los funcionarios estatales o paraestatales que hayan recibido dichos bienes y que no los hubiesen aplicados conforme a su destino constitucional y legal que ya se ha mencionado. Con todos ellos debe empezar la averiguación que realice el Ministerio Público Federal.

En mi concepto personal, independientemente del probable delito de peculado de que nos habla el Lic. Ignacio Burgoa Orihuela, hay la responsabilidad de que exista otro tipo de delito cometido por altos funcionarios públicos; tomando en consideración a aquellos que tienen participación en la celebración de los empréstitos sobre el crédito de la nación, así como los que se encargan de su aplicación y revisión y cumplimiento de los fines que tienen y que se les debe dar a los empréstitos públicos.

Para esclarecer el párrafo anterior partiremos de la fracción VIII del Art. 73 Constitucional que establece el Congreso de la Unión tiene la facultad de "dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar estos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional". Desde este punto de vista está interviniendo el Congreso de la Unión; así mismo interviene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los

términos que nos establece los Art. 3o, 4o, 5o, 8o, de la Ley de Deuda Pública, como una Dependencia del Ejecutivo Federal, a través de la cual contrata empréstitos para fines de inversión pública, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósito de regulación monetaria así mismo vigilar que la capacidad de pago se haga - - oportunamente, los pagos de capitales e intereses de los créditos contratados por entidades.

Respecto a la Secretaría de Hacienda surge la interrogante - ¿Tiene en realidad la facultad de autorizar los financiamientos? al respecto de esta interrogante en los personal considero que no tiene -- ninguna facultad, todavés que como lo hemos analizado y como lo manifiesta el art. 3o. de la Ley de Deuda Pública es una Dependencia del Ejecutivo por conducto de la cual contrata el Ejecutivo los empréstitos y como ya lo sabemos si el Secretario del ramo correspondiente se niega a refrendar un acto del Ejecutivo, este tiene la facultad de removerlo; por lo cual resulta anacrónico lo establecido por el art. 3o, 15 y 17 - de dicha Ley de Deuda Pública, por lo que me atrevo a decir que en - - cuanto a la capacidad de pago de la nación, así como en cuando a la vigilancia de la aplicación de los financiamientos no puede haber responsabilidad para el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a que nuestro país no tenga capacidad para el pago de deuda externa, así como del mal destino que se le dé a los financiamientos. De esta misma manera quedan libres de responsabilidad los integrantes de la comisión asesora de financiamientos externos, todavés que resulta imposible que cumpla libremente con sus funciones entre las cuales encontramos la de "evaluar las necesidades de financiamientos del sector público federal" (art. 32 de la Ley General de Deuda Pública).

En cuanto a quienes se puede encontrar probable responsabilidad en cuanto al endeudamiento de nuestro país es el Jefe del Ejecutivo y el Congreso de la Unión, todavés que el Congreso de la Unión autoriza los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal. - Así mismo también porque el Ejecutivo informa al Congreso de la Unión del estado de la deuda y somete al Congreso las iniciativas de ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación (art. 9o. y 10o. de la Ley General de Deuda Pública).

Entre los delitos que probablemente se han cometido en cuanto al colosal endeudamiento nacional, tenemos al delito de PECULADO, ENRIQUECIMIENTO ILCITO, TRACION A LA PATRIA Y ENCUBRIMIENTO, por lo cual analizaremos cada uno de estos delitos.

EL ARTICULO 223 DEL CODIGO PENAL FEDERAL ESTABLECE:

COMETE EL DELITO DE PECULADO

1.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, finca, o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en Administración, en depósito o por otra causa.

2.- El servidor público que indevidamente utilice fondos públicos u otorgue algunos de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la

imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero a fin de denigrar a cualquier persona.

3.- Cualquier persona que solicite realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades.

4.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objetivo para usos propios o ajenos o les de una aplicación distinta a la que se les destino.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones;

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda de lo equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito o no sea valuable se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizado indebidamente exceda de quinientas veces el salario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas -

veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

ENRIQUECIMIENTO ILICITO

Art. 224 del Código Penal Federal.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público haya incurrido en enriquecimiento ilícito.

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.

Incorre en responsabilidad penal, así mismo, quien haga figurar como suyo bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabienda de esta circunstancia.

Al que comete el delito de Enriquecimiento Ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Cuando el monto a que ascienda el Enriquecimiento Ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión,-

multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que se hacienda el Enriquecimiento Ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

TRAICION A LA PATRIA

Art. 133 del Código Penal Federal.- Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos mexicanos al que cometa traición a la patria, en alguna de las siguientes formas:

I.- Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla ya sea persona, grupo o Gobierno extranjero.

II.- Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las ordenes de un Estado extranjero o coopere con este en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos.

III.- Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados - por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tenga por finalidad atentar contra la Independencia de la República, su soberanía su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional aun cuando no exista declaración de guerra.

IV.- Destruya o quite dolosamente las señales que marcan - los límites del Territorio Nacional, o haga que se confunda, siempre - que ello origine conflictos a la República, o está se halle en estado de guerra.

V.- Reclute gentes para hacer la guerra a México, con la - ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero.

VI.- Tenga en tiempo de paz o guerra, relación o inteligencia con persona grupo o gobierno extranjero o le de alternar la paz interior.

VII.- Proporcione golosamente y sin autorización, en tiempo de paz o guerra, a persona, grupos o gobierno extranjero, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o posibles actividades militares.

VIII.- Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que lo realiza.

IX.- Proporcione a un Estado extranjero o grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional o facilite su entrada a puestos militares o le haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios.

X.- Solicite la intervención o el establecimiento de un -

protectolado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México: Sino se realiza lo solicitado la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos.

XI.- Invite a individuos de otro estado para que haga armas contra México o invada el territorio nacional sea cual fuere el motivo que se tome; sino se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos.

XII.- Trate de enagenar o grabar el territorio nacional o constituya a su desmembración.

XIII.- Reciba cualquier beneficio; o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar algunos de los actos señalados en este artículo.

XIV.- Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte y acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional

XV.- Declare la guerra o rompa las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

ENCUBRIMIENTO

El art. 400 del Código Penal establece:

Se aplicarán de cinco días a dos años de prisión y multa de veinte a quinientos pesos al que:

I.- No procure por los medios lícitos que tenga a su alcance, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse, o se están cometiendo, si son de los que se persiguen de oficio.

II.- No haya tomado las precauciones indispensables para ase-

gurarse de que la persona de quien recibió la casa en venta o prenda - tendría derecho para disponer de ella, si resultare robada.

III.- Requerido por la autoridades, no de auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes.

IV.- Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito.

V.- Oculte al responsable de un delito, o los efectos, objetos o instrumentos del mismo, o impida que se averigüe.

VI.- Adquiera, a sabiendas, ganado robado.

De los delitos que con anterioridad hemos analizado, podemos concluir que efectivamente el delito que comete los funcionarios públicos en cuanto al mal destino que le dan a los financiamientos extranjeros puede ser encuadrado dentro de estos delitos y aun también podremos encontrar la figura de la acumulación de delitos.

CAPITULO CUARTO
EL ENDEUDAMIENTO PUBLICO DESDE EL PUNTO DE VISTA
CRIMINOLOGICO

Para ubicar los probables delitos que se desprenden del mal empleo que se les da a los financiamientos, así como la irresponsabilidad de los que intervienen en la contratación de los empréstitos, todavía que no se prevee la capacidad de pago de nuestro país.

Dentro de la criminología no debemos olvidar que gran parte de la investigación criminológica actual está dedicada a la obtención de la cifra negra (delitos no conocidos por la autoridad), la cifra dorada (conductas antisociales y delitos cometidos por políticos, compañías transnacionales, influyentes, industriales etc.) y al estudio de conductas desviadas o peligrosas no consideradas oficialmente como tales.

El tema sobre el cual estamos tratando, lo podremos ubicar dentro de la criminalidad de la cifra dorada de acuerdo con las definiciones que anteceden y al efecto analizaremos lo que se conoce como fase precientífica de la criminología.

FASE PRECIENTIFICA DE LA CRIMINOLOGIA

EGIPTO.- En el edicto de HAR-EM-HAB (siglo XIV a.c.) demuestra que hubo gran numero de pequeños desordenes, puesto que persigue el pillaje y el peculado por parte de funcionarios.

Los abusos contra lo que se dirigia el edicto eran la extorsión de bienes o de trabajos a los ciudadanos corrientes por parte de los soldados y funcionarios y la distracción por las mismas autoridades

de bienes y servicios del Estado, indudablemente en Egipto el soborno -
había sido cosa frequentísima. Los castigos son muy duros para casos po-
co importantes de pillaje y cohecho. La alarmante generalización de la
falta de honradéz de los funcionarios, exigía castigos extremadamente -
severos.

MESOPOTAMIA.- El Código de Hammurabi combatió en primer lugar
la criminalidad (dorada) terminando con la terrible corrupción de la ad-
ministración babilónica, quitando la función judicial a los sacerdotes-
y dándolas a los jueces.

CHINA.- El más grande pensador chino, Cónfucio (551-478 a.c.)
se ocupó de varias ocasiones de analizar el fenómeno criminal, así afir-
mar que hay cinco especies de delitos imperdonables.

1º.- El que el hombre medita el secreto y practica bajo capa-
de virtud.

2º.- Incorregibilidad reconocida y probada contra la sociedad.

3º.- Calumnia revestida con el manto de la verdad para enga-
ñar al pueblo.

4º.- Venganza, después de tener oculto el odio por mucho tiem-
po, en las apariencias de la verdad.

5º.- Formular el pro y el contra sobre el mismo asunto, se-
diendo al interés que se tenga en pronunciar una u otra cosa.

Confucio señaló que cualquiera de estos crímenes merecen ejem-
plar castigo.

Notamos en el primero, en el segundo y en el tercero, aspec-

tos de peligrosidad criminal; en el tercero y en el quinto, formas de criminalidad "dorada"; el quinto puede ser un delito propio de la administración de justicia.

La mentalidad preventiva de Confucio se puede observar en su celebre frase: "TEN CUIDADO DE EVITAR LOS CRIMENES, PARA NO VERTE OBLIGADO A CASTIGARLOS"

Como podemos observar la criminalidad de la cifra dorada existe desde la antigüedad, más hasta ahora no hemos ubicado a la criminalidad de la cifra dorada, en cuanto a la causa criminogénea queda origen a que el delincuente realice los hechos que van a constituir el delito; y con ese fin analizaremos las teorías que en lo personal me parecen más acertadas.

LA ESCUELA ANTROPOSOCIAL

La Escuela Antroposocial es también llamada Escuela de Lyon, por ser está la ciudad donde Lacassagne, Martín y Locard tuvieron su centro de operaciones. Pueden considerarse también de la Escuela Francesa a Manouvrier y a Aubry.

Alejandro Lacassagne, nació en 1838 y murió en 1924, era un biólogo y médico francés bastante brillante, el cual se convirtió en jefe de la Escuela Francesa Lyon y principal opositor de Lombroso. Su obra más conocida es la medicina judicial.

La Escuela Francesa se caracteriza principalmente por la gran ascendencia que sobre ella tuvo aquel químico genial que se llamo Luis Pasteur. Las teorías de Pasteur obviamente estaban en Boga Francis, a fines del siglo pasado, y así vemos que la Escuela Antroposocial Francesa

va a continuar el simil pasteuriano diciendo que el criminal es un microbio, y así considera que el microbio como tal, es un estado de acepsia, cuando no esta en un medio adecuado, es inocuo, es totalmente inofensivo, pero si a este microbio se le pone en un campo de cultivo adecuado se va a reproducir a convertirse en terriblemente virulento.

Así pues , la Escuela de Lacassagne va a considerar que el criminal solamente es peligroso en cuanto esté en un medio adecuado.

La Escuela Francesa combatió la idea del criminal nato de Lombroso, y es la primera en usar el término "predisposición", el criminal nato no está predestinado a delinquir, no existe tal criminal nato, existen sujetos predispuestos a la delincuencia, pero no predestinados. (La crítica es por cierto infundada, pues Lombroso, como sabemos, jamás habló de predestinación).

Tomando en cuenta que "el medio social es el caldo de cultivo de la criminalidad; el delincuente es el microbio, un elemento que carece de importancia hasta el día que se encuentra el líquido que le hace fermentar", Lacassagne hace girar el interés del criminal hacia la sociedad.

PAUL AUBRY, en su "contagio del homicidio" (1895) había ya desarrollado la imagen bacteriana al observar que, en una epidemia, ciertos miembros de una misma familia enferma, otros mueren y otros quedan intactos, a pesar de estar en contactos con los enfermos. ¿Por qué?, se pregunta Aubry, para responder: "es que en ellos el elemento virulento ha encontrado terreno preparado para desarrollarse y germinar; en los otros, por el contrario, el terreno de cultura era de lo más favora

bles, los germenés se han multiplicado y producido desordenes más o menos graves. Cuando se trata de un contagio moral, del contagio del delito, ¿Pasarán las cosas de otro modo?. No indudablemente. Encontraremos el mismo proceso, con la única diferencia de que solo podremos analizar los elementos nocivos en vez de examinarlos con el microscopio o cultivarlos en gelatina.

Los factores predisponentes serían la herencia, el desequilibrio nervioso, las deformaciones anatómicas, etc.

En tanto que a los agentes que transmiten el contagio son la Educación, la Familia, la presión, las malas lecturas (nota roja), las ejecuciones públicas etc.

De lo anteriormente analizado y de acuerdo con mi concepto personal, considero que entratándose de la criminalidad de la cifra do-rada se debe tomar como un mal social.

LA MACROCRIMINALIDAD

Hay formas de criminalidad que, por su extensión y por la intervención en ellas de un mayor número de sujetos, y principalmente - por producir una cantidad de víctimas notables puede denominarse Macrocriminalidad.

Estas formas de criminalidad tienen como rasgos comunes:

- a) Una crueldad excepcional.
- b) Una difusa amenaza para el cuerpo social.
- c) Producen un profundo desorden e inquietud en la sociedad.
- d) Pluralidad de autores y de víctimas, o de ambos a la vez.

e) Diversidad de móviles, tanto políticos como psicopatológicos.

f) Las víctimas generalmente están indefensas ante estas formas de criminalidad.

Quizá el ejemplo más importante de la macrocriminalidad es el terrorismo, que generalmente se dirige hacia cualquier tipo de víctima y en forma cruel o violenta.

Existen otras muchas formas de macrocriminalidad que padecen generalmente víctimas inocentes, como el secuestro de aviones, la utilización de rehenes, el sabotaje en transportes colectivos, la discriminación racial, etc.

Los macrocrímenes pueden cometerlos en distintamente grupos - de personas, sujetos aislados o gobiernos altamente represivos.

Una de las formas más interesantes de la macrocriminalidad es la "criminalidad de la cifra dorada".

ABUSO DEL PODER

Como forma especial de macrocriminalidad nos encontramos con el abuso del poder, que aporta la "cifra dorada" de la criminalidad y que es perpetrada por criminales que detentan el poder político, y que lo ejercen impunemente. Perjudicando a la colectividad en beneficio de su oligarquía, o que dispone de un poder económico que se desarrolla en perjuicio del conjunto de la sociedad.

LOPEZ REY distingue entre exceso y abuso del poder el primero consiste en una extralimitación criticable a menudo circunstancial, y -

que solo excepcionalmente es criminal.

Se debe mayormente a un excesivo celo de los agentes del poder, a la imperfección frecuente y falta de coordinación de los órganos del poder.

El abuso del poder es el empleo deliberado del mismo para finalidades específicas que tienden a lograr, hacer o no dejar hacer algo que legítimamente no puede justificarse (aunque legalmente estuviera permitido).

A menudo el abuso del poder es para beneficio exclusivo del poder mismo, para el mantenimiento de un régimen político, de una estructura social y económica injusta, o para provecho económico personal de los detentadores del poder.

Por su parte el poder económico es monopolio de unas cuantas grandes compañías, por lo general multinacionales, que imponen condiciones y dañan seriamente la economía de países económicamente débiles.

El abuso del poder puede ser económico y político, pero también religioso, cultural, ideológico.

La característica más notable del abuso del poder es su impunidad ya que el poder se protege así mismo.

Otra característica es la coalición del poder político con el poder económico, lo que ha llevado a grado de corrupción inimaginables; son celebres los procesos por corrupción de los altos funcionarios que en los últimos diez años, se han efectuado en varias partes del mundo.

Entre los crímenes cometidos por el abuso del poder, pueden mencionarse: La evasión de capitales, la inflación económica, la contaminación propagandista, la invasión ideológica, la concesión de monopolios, la discriminación racial, la persecución religiosa, la persecución política, los negocios con contratos oficiales, etc.

Como puede comprenderse, la investigación criminológica de este fenómeno es labor bastante ardua.

Como podemos notar de acuerdo con los conceptos de criminalidad de la "cifra dorada" así como en cuanto a la criminalidad y abuso del poder; podemos ubicar dentro de este tipo de criminalidad a los probables delitos que cometen los funcionarios públicos en cuanto al mal destino que se les da a los empréstitos, así como la irresponsabilidad de solicitar tales empréstitos sin verificar la capacidad de pago nuestro país.

CAPITULO QUINTO

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

La constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos incluyendo así a estos en el principio de igualdad ante la ley.

No obstante la constitución a querido que durante el tiempo que desempeñan sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos pubibles que cometieron a menos que previamente autoricen la correspondiente Cámara de la Unión.

LA INMUNIDAD, por cuanto a su destinatario está exento de la jurisdicción, recibe el nombre de fuero, evocando aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

Esta fué la excepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externo en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.

La privación del fuero, a fin de que reaflore sin corta prisa la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero.

Además que al respecto el órgano que lo pronuncia el procedimiento para llevarlo a cabo y a las consecuencias que entraña el desafuero se produce de modo diverso según se trate de delitos comunes o de delitos comunes o de delitos oficiales.

La diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la constitución. Bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse-

el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales, pero el art. 108 cuando establece que los altos funcionarios "son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su cargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de ese mismo cargo? Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurren con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero.

Del esfuerzo en caso de delitos comunes, trata el art. 109, es competente para ello la Cámara de Diputados erigida en gran jurado - denominación impropia esta última como lo ha observado Herrera y Lasso, pues según lo venimos, la Cámara no juzga.

La decisión consiste en declarar (por mayoría absoluta de votos del mismo total de miembros que la forman) "si hay o no lugar a proceder contra el acusado". La mayoría absoluta se justifica por tratarse de una disyuntiva; pero el computo sobre el número total de los integrantes de la Cámara y no solamente sobre el número de los presentes, es una invasión inadmisibles e inexplicable de la constitución de 17.

Si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el funcionario conserva el fuero y con él, mientras no existe la vigencia de la función, la prerrogativa de no ser enjuiciado, si la resolución es en sentido de que si hay lugar a proceder, el funcionario "queda separado de su cargo" (lo que trae consigo la suspensión del fuero que es acompañante de la función) y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes (excepto del Presidente de la República de cuya situación trataremos después).

En tratándose de delitos oficiales la normación constitucional es del todo diversa.

En su conocimiento no interviene una sola Cámara como en los delitos comunes, sino las dos: La de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como de órgano de instrucción y de sentencia.

El Senado no puede actuar sin la previa acusación del fiscal, que es la Cámara de Diputados, la cual debe tomar su decisión por simple mayoría de los presentes, ya que la constitución no prevee mayoría especial.

La Cámara de Senadores inicia por virtud de la acusación, un verdadero juicio, que por serlo justifica ahora si la denominación de gran jurado que el art. otorga a aquella cámara. Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime conveniente para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene.

Si absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del cargo, ejecutoriamente resuelto, a diferencia de que ocurre en los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga de la acusación de que conocerá el juez ordinario.

Si condena el gran jurado aplicará como pena la privación del puesto, que en este caso es definitiva, difiriendo así de la simple suspensión que produce el desafuero por delitos comunes.

Impuestas por el gran jurado las dos penas que señala la constitución para los delitos oficiales y privado la inmunidad, el funciona

rio por haber perdido el cargo que la inmunidad protege. la justicia ordinaria recupera su plena jurisdicción sobre el inculpado, al igual de lo que ocurre en caso de desafuero por delitos comunes. Sin embargo en este punto el segundo párrafo del art. 3o. imprime la siguiente norma de excepción "cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que la juzguen y castiguen con arreglo a ellas".

La excepción estriba en juzgar dos veces, con la respectiva penalidad en cada una de ellas, por el mismo delito a pesar de la garantía consagrada en el segundo párrafo del art. 23. Además como el juez común le corresponde, no simplemente aplicar la pena de la legislación ordinaria sino juzgar según lo dice el precepto, quiere decir que la resolución que el pronuncie no está vinculada por la que emitió el senado y puede, por lo tanto, considerarla.

Las resoluciones del gran jurado y de la declaración en su caso de la Cámara de Diputados son inapelables, según el párrafo tercero del art. 3o. Esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede reemplazar a las cámaras en posterior conocimiento por lo que hace la apreciación de los hechos y la decisión que aquellas adopten.

El art. 113 dice así: "la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en el que el funcionario ejerza su cargo y dentro de un año después".

Por lo que hace al término especial que para la prescripción de dichos delitos y faltas señala el precepto, presentase la interrogante de quien corresponde conocer de los mismos durante el año posterior

a la terminación del cargo, si a la potestad judicial común o a la Cámara de Senadores como gran jurado.

Con relación al art. 107 de la Corte de 57, idéntico al 113 de ahora, el art. 4o. de la Ley 6 de junio de 1896 reservó para el Congreso General el conocimiento de la responsabilidad de los altos funcionarios "aunque dicha responsabilidad se exija después de haber cesado los funcionarios en el ejercicio de su cargo, pero dentro del término que señala el art. 107 Constitucional.

El Constituyente de 56 estableció que de tales delitos conocería el Congreso (Cámara única) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia.

El primero separaba al funcionario de su cargo y la segunda procedía a aplicar "la pena que la ley designe" al implantarse el bicamismo, la reforma de 74 conservó el anterior sistema, con la innovación de hacer de la Cámara de Diputados el jurado de acusación y del Senado el de sentencia. Así durante toda la vigencia de la Constitución de 57 el jurado de sentencia fué un típico tribunal especial, con plenitud de jurisdicción para atraer a su conocimiento los delitos oficiales de los altos funcionarios.

Ningún juez ordinario podía conocer de tales delitos, ni total ni parcialmente, ni durante el ejercicio de la función ni después de concluida. Como consecuencia inexcusable, la Ley Reglamentaria de 96 reservaba el único tribunal que tenía competencia para intervenir en dichos delitos, como era el Senado, el conocimiento de los mismos durante el año posterior a la terminación del cargo.

La Constitución de 17 mantuvo a las Cámaras en sus respectivos papeles de acusadores y sentenciadoras pero modificó sustancialmente el sistema al seguir para la competencia del Senado el modelo Norteamericano no conforme al cual "al alcance de la sentencia no era más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar u disfrutar cualquier otro empleo honorífico de confianza, o remunerado, de los Estados Unidos, pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho (art. 10. sección 3).

El mismo sistema había sido acogido con ligeras variantes pero por nuestra Constitución centralista de 36 (Ley 3a. Art. 48).

La diferencia con el sistema anterior estriba en que el Senado, en su carácter de tribunal especial no conoce en su integridad de la responsabilidad penal del acusado, sino solo del aspecto en que esa responsabilidad le interesa como cuerpo político, o sea la destitución y la inhabilitación del funcionario. La responsabilidad del individuo como miembro de la comunidad social, es cosa que no preocupa al órgano político una vez que ha emitido sentencia condenatoria.

De aquí se sigue que si el alto funcionario a dejado de serlo por su expiración de su cargo; la motivación política de la competencia del Senado (consiste en proteger la independencia de la función) a perdido su razón de ser, además el Senado estará en la imposibilidad práctica de aplicar la pena específica que lo señala la Constitución, como es la privación del puesto, a quien ya dejó definitivamente el puesto.

Por lo que toca a la inhabilitación, nuestro texto, a diferencia del Norteamericano, remite a la Ley Ordinaria, por lo que el juez co

mún estaría en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquiera otra que determine el ordenamiento común, según lo dispone expresamente la Constitución.

Llegamos pues a la conclusión que durante el año posterior a la terminación del cargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

En apariencia igual a la anterior, pero en el fondo del todo diverso, es el caso en que se trata de exigir responsabilidades por delitos oficiales durante la licencia del alto funcionario. Antes hemos dicho que en el lapso de la licencia para el alto funcionario, sólo es aplicable la comisión de delitos comunes.

Más si durante este tiempo se pretende encausarlo por un delito oficial cometido antes de la licencia, cabe preguntarse a quien incumba su conocimiento.

El principio de que el fuero custodia la función incluiría a admitir que, suspendida está por virtud de la licencia, el fuero del juicio político queda igualmente en suspenso y la justicia ordinaria puede intervenir. Guardemos de esta influencia en los delitos oficiales la condena significa la destitución, a diferencia de los delitos comunes donde el desafuero sólo implica la suspensión del cargo. Pues bien para que el juez ordinario pueda avocar así una causa por delitos oficiales de altos funcionarios, no basta ciertamente la suspensión que entraña la licencia voluntaria o el desafuero impuesto por delitos comunes; se necesita que previamente opere la separación definitiva del cargo ya sea por que el Senado destituya al funcionario, o bien porque se

cumpla el término natural del encargo. Las consecuencias prácticas lo confirman, sin durante el tiempo de la licencia el juez común aplicará la pena de destitución de su cargo del alto funcionario (lo que es posible conforme al Código Penal, para ciertos delitos de funcionarios públicos). La competencia exclusiva del Senado quedaría a toda luces burrada en esa virtud, para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con licencia, es indispensable el juicio político, haya regresado o no a su encargo el funcionario.

En el art. 108 podemos distinguir tres diversas categorías de funcionarios, cada una de las cuales recibe de la Constitución un tratamiento diverso.

La primera clase esta integrada por los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables "por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo". En esa virtud tocante a tales funcionarios ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero; al mismo tiempo es posible perseguirlo por cualquier delito, conforme al procedimiento previsto por la Constitución para cada clase de ellos.

La segunda categoría de funcionarios esta compuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales, quienes "son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales".

La tercera categoría de funcionarios comprende al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser - acusado por Traición a la Patria y Delitos graves del orden común (art. 108 párrafo final).

En su parte final el art. 109 Constitucional que como hemos - visto se refiere a delitos comunes, determinó que cuando se trate del - Presidente de la República "sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara - de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

El Presidente de la República sólo puede responder por un delito oficial: El de Traición a la Patria, y por los Delitos graves del orden común, pero el uno y los otros se identifican para el efecto de - ser tratados como oficiales, mediante el juicio político.

CONCLUSIONES

1.- Debemos tomar en consideración que el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en el fueron su puestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyendose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio para fincar un sólido concepto de responsabilidades y de adhesión por parte del pueblo.

2.- El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la confianza que en ellos se depositan, hacen de la función pública, un medio para satisfacer malos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevalicadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o libertad, o la riqueza de las personas, etc. Esa sanción popular por más energética que así sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.

3.- 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 de librarse de ellos o bien, puede llevarlos a la abyección como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia; o bien produce un estado latente de inconformidad o de rencor, que lo hace ver al Gobierno como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora, que hará de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota.

4.- Todos tenemos conocimiento del colosal endeudamiento de nuestro país y sentimos la opresión de dicha deuda externa en el sentido que nuestro país tiene que exportar gran cantidad de productos básicos en calidad de pago de los intereses que ocasiona la deuda externa - la cual será muy difícil cubrir si nuestro Gobierno sigue actuando - irresponsablemente como hasta la fecha lo sigue haciendo, todavés que - dicho endeudamiento en el año próximo pasado ascendía a ochenta mil millones de dólares por lo cual se tenía que pagar un interés de doce mil millones de dólares y nuestro país percibía únicamente trece mil millones de dólares (ACUSAMOS de Ignacio Burgoa) de lo cual podemos deducir que los ingresos obtenidos por nuestro país, apenas alcanzarán para pagar los intereses, más no para abonar al saldo de la deuda externa; más a ese pesar podemos observar tristemente que en el presente año nuestra deuda externa ha alcanzado una suma de más de cien mil millones de dólares. De esta manera podemos ver que de la ya imposible oportunidad de pagar nuestra deuda, se aleja cada día más debido a la irresponsabilidad - de nuestro Gobierno, al no prever la capacidad de pago de nuestro país para cumplir puntualmente con los compromisos contraídos, así como el mal empleo que se les da a dichos financiamientos, como es de verse con nuestros Gobiernos que únicamente procura su enriquecimiento personal, - sin importarles el estado lamentable en que dejan al país.

5.- Por lo tanto en la presente obra trató de delimitar responsabilidades y establecer los probables delitos cometidos por los altos funcionarios públicos, partiendo de los que intervienen en la contratación de dichos empréstitos, ya que si bien es cierto que dichos - funcionarios no toman en consideración la condición de nuestro país, para poder cumplir puntualmente con los compromisos contraídos, también -

actúan criminológicamente contra nuestro país ya que si no destina para fines públicos dicho financiamiento estarán cometiendo indistintamente- cualquiera de los siguientes delitos peculado, enriquecimiento ilícito, traición a la patria o bien encubrimiento. Por todos estos delitos, de acuerdo a su ubicación dentro de la criminología los podemos considerar como una forma de macrocriminología, por la cantidad de víctimas que re sultan que este o estos actos criminológicos.

6.- Ahora bien en cuanto a los funcionarios que intervienen - activamente en la contratación de los empréstitos son:

El Congreso de la Unión, que de acuerdo con la fracción VIII- del art. 73 Constitucional, "dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para apro- bar estos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda - nacional", en este acto intervienen principalmente el ejecutivo de la - nación, por lo tanto son los responsables de la no previsión, de la ca- pacidad de pago de nuestro país y por consiguiente del mal destino que- se les da a los empréstitos, ya que dichos empréstitos se deben desti- nar exclusivamente para fines públicos.

8.- Al respecto de señalar únicamente a estos funcionarios es porque en ningún momento podemos ni debemos juzgar a los Secretarios de Despacho, toda vez que estos están supeditados al ejecutivo y en cuanto- al refrendo no tiene razón de ser, ya que como lo hemos analizado en el contexto ni certifica la autenticidad de la firma del ejecutivo, ni li- mita la actuación del ejecutivo; como es de observarse en el art. 25 - del Reglamento de la Ley de Secretarías de Estado, ya que el Secretario de Estado firmará antes que el Presidente, así mismo el Secretario de -

Estado a pesar de estar conciente que el acto que pretende realizar el Ejecutivo no esta bien, no se podrá negar a refrendar dicho acto, toda vez que equivaldría a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que de igual forma puede removerlo.

8.- De lo anteriormente expuesto podemos llegar a la conclusión que para reducir un poco este tipo de macrocriminalidad, la solución sería que los Secretarios de Estado no se removiera libremente por el Ejecutivo, si no por justa causa a través del Juicio Político.

9.- También en esta conclusión de acuerdo a lo analizado en el capítulo en que nos referimos al aspecto criminológico podemos desprender que la llamada Macrocriminalidad, así como criminalidad de la cifra dorada; se debe principalmente a que el delincuente se encuentra en el medio propicio para delinquir.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Burgos Orihuela Ignacio, ¡ACUSAMOS! que no queden impunes los culpables de la crisis. edit. Edamex.
- 2.- F. Cárdenas Raúl, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edit. Porrúa, S.A.
- 3.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A.
- 4.- Rodríguez Manzaneda Luis, Criminología. Edit. Porrúa S.A.
- 5.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A.
- 6.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional. Edit. Porrúa S.A.
- 7.- Código Federal de procedimientos penales. Edit. Teocalli
- 8.- Código Penal Federal. Edit. Teocalli
- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa s.a.
- 10.- Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados Públicos, Edit. Porrúa S.A.
- 11.- Ley General de Deuda Pública, Edit. Edamex.
- 12.- Ley de la Tesorería de la Federación, Edit. Porrúa S.A.
- 13.- Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Edit. Porrúa S.A.
- 14.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación Edit. Porrúa S.A.

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