



875209
UNIVERSIDAD VILLA RICA 28

FACULTAD DE DERECHO

Estudios Incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México

296879

“Análisis al Regimen de
Responsabilidades de los
Funcionarios Públicos”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Derecho

PRESENTA

Agustín Ramírez Palestino

Director de Tesis
Lic. Manuel Esteva Díaz

Revisor de Tesis
Lic. María Elena Uscanga Huerta

BOCA DEL RIO, VER.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A G R A D E C I M I E N T O S

A Dios:

Por ser el creador que hizo, hace
y hará todo en mi vida con su inmenso
amor y sabiduría.

A Mi Mamá:

No me alcanzarían estas líneas para
darte Gracias por tu inagotable
amor y paciencia que sirvieron
para hacer de mí el profesionalista
que hoy soy, simplemente...
Te Amo Mamá.

A Mi hermana:

Gracias por estar en el momento
que más te necesité, por tu apoyo
y por tu forma tan especial de quererme...
Te quiero mucho Lupita.

A Mi Esposa:

Gracias por tu amor, ya que ha sido el motor
de muchas de las decisiones importantes de
mi vida y sobre todo por decidir compartir
tu vida conmigo...
Te Amo Carmelita.

A Mi Familia:

A todos y cada uno de los miembros de mi Gran Familia, de los cuales no puedo distinguir a alguien en especial ya que de todos he recibido el amor, el cariño y sobre todo el apoyo para esos momentos difíciles de mi vida, es por ello que les doy las gracias y quiero que tengan siempre presente lo importante que son para mí.

A mis Tías Erne, Virgen y Tina:

Gracias por que con ustedes compartí muy de cerca esta gran parte de mi vida y mas que nada por ese cariño tan lindo que siempre me han brindado.

A mis Maestros:

A todos les agradezco los conocimientos impartidos, ya que son la base de nuestra vida como profesionistas.

Al Lic. Ricardo Hernández Peña:

Por darme la oportunidad de aprender de su larga experiencia profesional y sobre todo la ética con la que un abogado debe conducirse.

A Mis Verdaderos Amigos:

Que no necesito nombrarlos ya que ellos saben perfectamente quienes son y lo que para mí representan, gracias por compartir lo bueno y lo no tan bueno de la vida conmigo.

A alguien Especial:

Para alguien que no alcanzó a ver la culminación de su esfuerzo y sacrificio, que no cejo en lo más mínimo para darme la oportunidad de que fuera alguien en la vida y que por sobre todas las cosas me dio siempre todo su amor y cariño...

"Gracias Papá"

INDICE

Introducción.

CAPITULO I

1.1 Ley del Tali6n.	1
1.2 Tiempos Primitivos.	5
1.3 Patriarcado y Matriarcado.	6
1.4 Las tribus.	7
1.5 Grecia y Roma.	9
1.6 Edad Media.	14

CAPITULO II

Antecedentes Hist6ricos de la Responsabilidad
de los Altos Funcionarios

2.1 Situaci6n en la Nueva Espa1a.	16
2.2 Estudio Comparativo con la Legislaci6n Estadounidense.	21

2.3	Leyes de 1857 Relativos a las Responsabilidades de los Altos Funcionarios.	26
2.4	Cambios en la Constitución de 1917.	32
2.5	Situación Teórica Real de los Funcionarios.	36
2.6	Modo de Proceder contra Diputados, Senadores y Ministros.	44

CAPITULO III

3.1	Artículo 108 Constitucional.	47
3.2	Delitos Oficiales.	49
3.3	Definición de Funcionarios Públicos.	50
3.4	Impunidad, Inmunidad y Fuero.	51
3.5	Desafuero por Delitos Comunes.	55
3.6	Juicio Político por Delitos Oficiales.	60
3.7	Licencia y Fuero.	61
3.8	De la Responsabilidad por la Comisión de los Delitos después del Cargo	62
3.9	Funcionarios con Fuero y los Delitos Susceptibles de Comisión.	64
3.10	Tercera Categoría y el Fuero del Presidente de la República.	66
3.11	Destitución de los Funcionarios.	68
3.12	Desvirtuación del Fuero.	69
3.13	Delitos que son imputables a los Funcionarios Públicos.	71
3.14	Sujetos, Causa de Juicio Político y Sanciones.	75

CAPITULO IV

4.1	Generalidad Referente a la Situación de los Servidores Públicos.	78
4.2	La Necesidad de un Sistema Plenamente Definido de Responsabilidades.	79
4.3	Situación Legal de los Servidores Públicos.	81
4.4	Derechos en Beneficio del Funcionario.	86

CAPITULO V

Conclusiones.	96
Legisgrafía	102
Bibliografía	104

INTRODUCCIÓN

El objeto que nos lleva a realizar un análisis de la responsabilidad a la que están sujetos los funcionarios públicos, cuando por el ejercicio de sus funciones incurren en la comisión de algún delito, es saber si es aplicable la justicia correctamente por el hecho de ser una figura pública, si el sistema de justicia vigente en nuestro país es corrompido en las esferas de la administración y saber si de acuerdo a los casos de los que se tiene conocimiento, la aplicación de las leyes se llevó a cabo. Será en realidad que contamos con un sistema eficaz que permita sentir confianza al gobernado al momento de aplicar la ley de igual manera para todos.

Este Trabajo tiene fines más críticos, ilustrativos, ya que trata de orientar cuales son los medios con los que se cuenta para combatir un acto de autoridad que lesione los intereses de un particular y por ende transgreda su esfera jurídica particular; a la vez podríamos señalar los beneficios de una figura particular llamada fuero que aunque en la actualidad se le conoce como declaración de providencia la institución aun subsiste, concede ciertos privilegios al funcionario para que no pueda ser parte de un procedimiento donde le implique someterse a una sentencia que lo inhabilite para seguir ocupando su cargo por una

razón que así se interpreta: Por que el funcionario al ser separado de su encargo para intervenir en algún litigio, puede causar descuido en el desarrollo de sus funciones en relación al cargo encomendado; sin embargo, no fue lo que sucedió cuando el homicidio del Lic. Ruiz Massieu que en lo que se decidía el proceso de declaración de procedencia que ejercitar contra su supuesto homicida intelectual el Diputado Muñoz Rocha, quien se dio a la fuga sin que hasta la fecha se sepa de su paradero; de la misma forma en la actualidad, con el Ex gobernador Mario Villanueva que de él no se sabe nada; en otros términos los efectos de un fuero dan la oportunidad para que en lo que se decide su procedencia estos salgan de huída, cuando debería existir unos medios precautorios a manera de retenerlos en su domicilio hasta en tanto se resuelva; aunque mis comentarios sean un tanto críticos estas son unas de las tantas interrogantes que los mexicanos nos hacemos, es por ello que mi trabajo trata de darle al lector de una manera sencilla como nos podemos imponer a una disposición que nos agravie, que debemos hacer, como iniciamos una queja, de que manera se compone un tribunal político, cuales son los delitos por los que pueden ser acusados los funcionarios públicos, el objeto por tanto es que hacer cuando nosotros somos las víctimas.

Quisiera remarcar que junto a los artículos 108, 109, 110 y 114 de la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1962, que aunque el término fuero ya no lo manejan, aún se siguen utilizando

los conceptos fuero y desafuero a pesar de que el nuevo texto constitucional lo haya suprimido.

Desgraciadamente el sistema de nuestro país no ha dado a pensar más que en ineficacia, oscuridad, corrupción, inconstitucionalidad y muchos otros adjetivos que nos ponen en un plano muy disparado con otras legislaciones, es por ello que esta tesis pretende darle claridad a la legislación en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, pues tengo la certeza que es necesario dar mucha publicidad y difusión en cuanto que existen los medios suficientes y las instituciones que hagan valer el estado de derecho bajo el cual descansa nuestra República Mexicana y a la que todos aquellos que en ella viven tiene derecho.

La materia administrativa de las responsabilidades según nos dice la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1962 dice: "La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa sin perjuicio de la naturaleza civil, penal, política y laboral en las reformas que se proponen las bases de la justicia administrativa en la que incurrir por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez y economía y que garantice un buen servicio público".

C A P I T U L O I

1.1 LA LEY DEL TALIÓN

La citada ley apareció dentro de lo que los estudiosos del derecho denominaron EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS PENALES, la cual iba de la mano con la transformación de una sociedad intempestivamente cambiante; primeramente podríamos decir, que reflejado a lo que nosotros nos interesa, encontramos que esta figura ha tenido un lugar inicial como la primera de cuatro etapas en las que se divide esta evolución, titulado a cada una en el orden en el que el derecho fue moldeando el tipo legal de justicia y denominándolos como:

- a) Etapa de la Venganza Privada
- b) Etapa de la Venganza Divina
- c) Etapa de la Venganza Pública

d) Etapa del Periodo Humanitario

Para tener una noción de cada una de ellas realizaremos una breve exposición de las mismas, señalando sus características más esenciales e importantes y lo que distingue una de otra.

ETAPA DE LA VENGANZA PRIVADA.- A esta etapa se le denominó también Venganza de la Sangre o Etapa Bárbara, siendo su origen en el impulso de la defensa o de la venganza contra cualquier ataque injusto. Al ser imposible establecer una protección adecuada que con posteridad se organizaría, cada particular, cada familia y cada grupo se protege y se hace justicia por si mismo, como se puede observar, en este periodo la función represiva estaba en manos de los particulares, haciendo correctamente honor al nombre bajo el cual fue denominada.

Como en ocasiones los vengadores, al ejercitar su justicia muchas veces se excedían causando males mayores a los recibidos, y hubo necesidad de limitar la venganza y así apareció la figura a que nos referimos "La Ley del Tali6n", ojo por ojo y diente por diente, esto es, que el grupo al que pertenecía el ofendido solo podía inferir un mal de las mismas proporciones al que sufrió. Este sistema talional supone la existencia de un poder moderador y, en consecuencia se consigue un gran paso entre el hambre de justicia mediante la sangre y la sana impartición de justicia mediante el equilibrio.

Con posterioridad apareció el llamado sistema de COMPOSICIONES, bajo el cual al ofendido o a su familia le podría ser comprado el derecho de venganza en contra del ofensor, esto es, una familia de posibilidades muy limitada le convenía más vender el derecho de venganza a otro ofendido u otra familia que tuviesen algo en contra del mismo ofensor por alguna razón, ya que la primera familia con vengarse no recuperaría nada, en cambio ganaría cediendo onerosamente su derecho a otra que daría por satisfecha su sed de justicia.

ETAPA DE LA VENGANZA DIVINA.- Es natural que al revestir las características de la organización teocrática, todos los pueblos sustentan sus cimientos en la divinidad, como eje fundamental en la constitución del Estado. Así surge dentro de este terreno, el periodo de la venganza divina, teniendo como pilares el temor por el descontento de los dioses, por eso los jueces y tribunales juzgaban en nombre de la divinidad ofendida, pronunciando sus sentencias e imponiendo las penas para satisfacer su ira, logrando el desistimiento de su justa indignación, siendo los encargados de la impartición de la justicia los sacerdotes.

ETAPA DE LA VENGANZA PÚBLICA.- Conforme estas dos van adquiriendo mayor solidez, empieza a estudiarse la división de los delitos entre los privados y los públicos, según sea el hecho o la circunstancia que se lesione ya sea los intereses particulares o los que corresponden al orden público. Es cuando podemos decir que aparece la venganza privada o también llamada concepción

politica, en la que los tribunales impartian la justicia en busca del beneficio social y la seguridad colectiva. Para asegurar el control y el orden de la colectividad se imponen las penas más crueles e inhumanas, en este periodo no se tomaba en cuenta nada si se trataba de la impartición de la justicia, ni siquiera la tranquilidad de las tumbas, pues se llegaba al grado de que si alguien era culpable de algún delito y este ya estaba muerto se desenterraba de la tumba y se le sometía a un proceso; cabe mencionar que los encargados de la impartición de la justicia tenían facultades omnimodas y podían incriminar delitos en las leyes. De estas ilimitadas facultades abusaron los juzgadores ya que desviaron la justicia para su beneficio, con sus despóticos criterios llegan al tiranaje por el simple hecho de ser depositarios de una autoridad y una facultad de mando; esta corriente en la arbitrariedad era la única regla, no se dió sólo en Europa, también en el Oriente y en el Continente Americano, en la que se conseguían a los súbditos mediante el terror y la intimidación del Soberano o de los principales y más fuertes grupos políticos.

EL PERIODO HUMANITARIO.- Es considerado como una ley física en la que a toda acción corresponde una reacción de igual intensidad, pero en sentido contrario. A la excesiva crueldad siguió un movimiento humanizador de las penas y en general de los sistemas penales. La tendencia Humanitaria, de antecedentes muy remotos tomó cuerpo hasta la segunda mitad del siglo XVIII con César Bonennsana, Marques de Beccaria, aunque también no debe desconocerse que pugnaron por este movimiento Montesquieu, D'Alembert, Voltaire, Rosseau, y muchos más, que intentaron apegar más

las sanciones a la razón y no a la ira de un sentimiento herido o la indignación de una agrupación humillada.¹

1.2 TIEMPOS PRIMITIVOS

De manera breve, trataremos de comentar cual era la situación que guardaba el individuo como gobernado frente a los distintos regímenes políticos-sociales que se presentaron dentro de las líneas del derecho, siguiendo como base las Históricas Garantías Individuales, que de una u otra forma indican la posición que guardaba el individuo frente al Poder Gobernante, que prerrogativas tenía frente a éste, cuál era el sistema que se presentaba con cada reglamentación y de cada una de las épocas en las que se dieron, tocando también la manera de cómo fue su evolución, debemos reiterar que nos estamos conduciendo quizás por el tema más interesante del derecho, por lo que implican las esferas jurídicas tanto del particular como la del Estado, las cuales entran constantemente en interacción y que mejor materia que las Garantías Individuales que involucran a ambos dentro de un Estado de Derecho.

En los tiempos primitivos, desgraciadamente no podemos hablar de derechos del individuo desde el punto de vista de una prerrogativa de observancia jurídica para

¹ Fernando Castellanos, LINEAMIENTOS ELEMENTALES DEL DERECHO PENAL. Trigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 31.

los Gobernantes, ya que el individuo en sí no tenía ni siquiera la calidad de ciudadano, en pocas palabras no podía ser considerado como persona, y mucho menos podía formar una comunidad y pertenecer a algunas pues éstas no existían, cada uno dirigía su propio camino sin olvidar los yugos de un poder gubernamental, y por lo que a ciencia cierta podemos determinar que no hay ni un breve indicio de las garantías individuales.

1.3 MATRIARCADO Y PATRIARCADO

Dentro de los regímenes matriarcales y patriarcales, la autoridad descansaba sobre la madre y el padre, respectivamente, la cual era onnimoda sin encontrar obstáculos, no solo jurídicos sino de manera fáctica en su desarrollo imperativo. La madre y posteriormente el padre, como jefes de la sociedad familiar, cuyo conjunto componía la tribu, disfrutaba de absoluto poder respecto de sus subalternos, sobre los cuales, en muchos casos tenía derechos sobre la vida y la muerte. Además, como fenómeno consustancial a los regímenes sociales primitivos, se observa invariablemente la esclavitud, la cual presupone, al menos en el orden de la libertad y de la igualdad humana, una negación de los derechos del hombre o de las garantías del individuo. La sanción para todos aquellos que incurrieran en la rebelión justa o injusta contra los mandatos supremos e inapelables de los patriarcas y jefes de tribu, consistía en el destierro de la comunidad, sin que el afectado por

este acto tuviese ningún derecho por hacer valer frente al veredicto final.²

1.4 LAS TRIBUS

De acuerdo a la historia romana, podemos observar de qué manera fue como se conformo el pueblo romano y de igual forma el pueblo griego; las agrupaciones de los individuos regidos por una cabeza que era el centro por el cual pasaban todos los intereses de una familia, según sea el caso en torno a la madre o al padre o ya sea al fundador de la tribu. Desde entonces encontramos que ya sea la figura del padre o la madre se constituían como una autoridad a la que los demás tenían que respetar y venerar sus decisiones, las cuales tenían el carácter de ley, incluso imponía al miembro de la familia sujetarse impositivamente a tales disposiciones, las que implicaban que si algunos de ellos las violaban podían ser castigados a juicio del jerarca, ya sea con su vida o con el destierro de la tribu, poniéndolo a merced de cualquier tribu enemiga.

Desde ese momento podemos observar la ausencia de un medio de defensa contra cualquier acto del Jerarca o de la autoridad de la Tribu, que a su voluntad movían los hilos de cualquiera de sus integrantes, la falta de reglamentación hacía de ello un estado de indefensión sin explicación alguna, la justicia aplicada dentro de este

² Ignacio Burgin Orizuela, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, Vigésimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 58.

sistema, en pocas palabras no existía. Es desde entonces, donde aparecen los primeros indicios de la Justicia Privada, en la que al no existir un sistema que regule las conductas, la ofensa o violación cometida por un determinado individuo, implicaba la justicia taliona en la que al no existir una figura predispuesta a la aplicación del castigo, esta simplemente quedaba en manos del ofendido o de su familia, y aunque este sistema según los estudiosos de la materia ya es considerado como un medio de regulación de las conductas que contravienen los derechos y prerrogativas de un orden que encontró su configuración en la costumbre y los usos. Esto nos inspira en el hecho de que podía ser considerado como un delito en esos entonces, alguna situación como: beber en el agua de algún río que se encontrase en la tierra de otra tribu, sería una transgresión a las costumbres de otra comunidad, etc., mil y una cosas que van de lo absurdo a lo realmente grave, y al no existir un orden gradual para una imposición de penas en una época donde el "límite" no existía, lo más razonable e inteligente fue la creación de la ley talional.

Como la evolución de los pueblos implica cambios en todo aspecto, el periodo de la ley del talión vino a ser algo así como el primer ordenamiento, dentro de un sistema que no buscaba un equilibrio entre el daño y la situación, sino la creación de un sencillo estado de derecho que fuese de acuerdo a la época, a la evolución y a las ideas de entonces. Pudiendo decir que aunque insignificante, se había dado un pequeño gran paso en lo que a las prerrogativas individuales se refiere.

1.5 GRECIA Y ROMA

En Grecia, el individuo tampoco se podría decir que gozaba de sus derechos fundamentales como persona reconocidos por la Polis y oponibles a las autoridades, es decir, no tenía derechos públicos ni individuales, su esfera jurídica estaba integrada casi exclusivamente por los derechos políticos y civiles; hablando expresamente cuando intervenía directamente en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado, además, por lo que respecta a la situación protegida por el derecho en las relaciones con sus semejantes que estaban colocados en su misma situación política, más no gozaban de ninguna prerrogativa frente al poder público.

Más aún, en Esparta había una verdadera desigualdad social, encontrándose dividida la población en tres capas, que eran: los Iliotas o Siervos que se dedicaban a trabajos agrícolas; los Periecos o clase media, quienes desarrollaban actividades como el comercio y la industria y; por último los Espartanos, que constituían la clase aristócrata y privilegiada. Ante esta Jerarquía Social, es inútil hablar de la existencia de algún derecho del individuo o alguna garantía individual que formara parte del conjunto de potestades jurídicas que fuesen oponibles al poder público, toda vez que no existía un plano de igualdad, entendiéndose este como un primer elemento para la creación del derecho público individual. Consideremos que en Esparta el Estado era una estructura que iba por encima de cualquiera a la que todos debían una ciega sumisión, el

governado como persona no tenia ningún derecho frente al orden gubernamental. Como ya dijimos el gobernado únicamente podía integrar su esfera jurídica exclusivamente por derechos políticos y civiles, los cuales solo lo hacían participar activa o pasivamente en los destinos sociales como elector o funcionario, y por factores jurídicos internos en las relaciones de coordinación únicamente con sus semejantes.

Sin embargo, Esparta no estaba constituido como un Estado autocrático. Como en casi todas las ciudades Griegas, su forma de gobierno se sentaba sobre las bases democráticas. Lo podríamos denominar "Función administrativa", estaba encomendada a los reyes llamados Arquieuetas, cuyas facultades estaban muy restringidas, pues propiamente se reducían a recibir a los embajadores extranjeros y presidir el Senado o Consejo de Ancianos. Además, los Monarcas Espartanos eran una especie de sumos sacerdotes que celebraban las ceremonias religiosas y designaban a los prelados inferiores. En tiempo de guerra "Los reyes dirigían personalmente al ejército y marchaban al combate en primer puesto".

La actividad gubernativa en Esparta se depositó en el Senado o Consejo de Ancianos, llamado "Gerusia", el cual desplegaba también funciones Judiciales, decidiendo en última instancia los negocios importantes en que el Estado tuviera interés. Sobre el Senado, la asamblea del pueblo, compuesta exclusivamente por los espartanos, ejercía, una especie de control, ya que debía someterse a su aprobación cualquier asunto.

Una magistratura singular fue la de los éforos, quienes tenían por tarea el velar por la educación de la juventud, convocaban las asambleas populares, presidían los juegos y festines, trataban con los enviados del extranjero e intervenían en las controversias de carácter privado. Podían pedir la acusación y destitución de los magistrados, incluso de los reyes, cuando ciertos fenómenos sobrenaturales indicaban, de acuerdo con su propia interpretación, que los dioses no estaban muy satisfechos con su gobierno, su autoridad les permitía condenar a muerte a cualquier ciudadano sin explicar los motivos de la sentencia.

En Atenas la situación social era diferente de la que prevalecía en Esparta. No existía esa diferenciación jerárquica entre clases sociales, lo que sí es que había cierta desigualdad entre los hombres, aunque no tan marcada como en el régimen espartano. El ateniense gozaba de una libertad fáctica ante el poder público; situaciones como el gozar, tener la facultad de actuar ante este y poder incluso impugnar o criticar el proceder de las asambleas cuando fuere lo contrario a su mismo criterio; más esa posibilidad era estática sin que esta fuera para la autoridad una obligación al acatamiento, en otras palabras, la libertad de los atenienses, manifestada en diversos actos concretos, no implicaba un derecho público individual, esto es, una exigencia jurídica frente al Estado con la obligación ineludible de parte de las autoridades en el sentido de respetarla.

Se atribuye a Solón la estructura legislativa de la Polis ateniense, la desigualdad social no obstante no es posible aseverar que en el sistema jurídico de la Atenas se haya proclamado la igualdad legal entre todos los miembros componentes de su población. Así, desde los más remotos orígenes de esta Ciudad, los individuos se agrupaban en clases sociales diferenciadas unas de otras por razón de la sangre; y este criterio sobre el que descansaba la desigualdad social, se substituyó, en la obra de Solón, por el que se fundaba en un sistema que tenía una diferencia plutocrática.³

En Roma la situación del individuo y por ende, de su libertad como derecho exigible y oponible al poder público, era similar a la que imperaba en Grecia. Debemos decir que el *civis romanus* tenía como elemento de su personalidad jurídica el *status libertatis*, pero esta libertad se refería a las relaciones civiles y políticas, ya que repetimos no se consentía como derecho intocable y reconocible por el orden jurídico. El *status libertatis* más bien se reputaba como una cualidad en contrario al *servus*, o sea, como una facultad de actuar y comportarse con propia voluntad y determinación. Además, puede afirmarse que la libertad en el régimen romano estaba reservada a cierta categoría de personas, como el *Pater-Familias* (*Sui Iuris*), quien gozaba del amplio poder sobre los miembros de su familia y sobre los esclavos, e incluso sobre la vida de los mismos.

³ Ignacio Burgea Origuella. Ob. Cit. Pag. 62, 63, 64.

En las relaciones del derecho privado, el ciudadano romano estaba plenamente garantizado como individuo, al grado de que el derecho civil en Roma alcanzó tal perfección, que todavía hoy se pueda considerar como la base jurídica de muchas legislaciones, preponderantemente en los pueblos de extracción latina. Análogamente a lo que sucedía en Grecia, el romano, como hombre libre disfrutaba también en el derecho a votar y el de ser votado, de la facultad de intervenir en la vida pública, integrando los órganos de autoridad y teniendo injerencia en su funcionamiento. Por esto en el derecho romano tanto la libertad civil como la libertad política alcanzaron gran incremento, más en el campo de las relaciones entre el poder público y el ciudadano romano, no como depositario de una cierta actividad política, sino como mero particular, como simple individuo; la libertad humana como derecho público simplemente no existía.

En síntesis, la libertad del hombre como tal, estaba conceptuada como un derecho público individual inherente a la personalidad humana, oponible al Estado en sus diversas manifestaciones y derivaciones como ya señalamos no existía en Roma, pues se disfrutaba como un derecho sin consagración jurídica alguna aplicable solo en las relaciones de derecho privado y como facultad de índole política.

La única garantía del pueblo frente a las arbitrariedades posibles de la autoridad radicaba en la acusación del funcionario cuando se expiraba el cargo que le había sido conferido, lo cual tampoco implicaba un derecho

público individual, pues este es un obstáculo jurídico, cuyo titular es el gobernado, frente al poder público, que siempre tenía que respetarlo, mientras que la mencionada acusación era el acto inicial de una especie de juicio de responsabilidad en contra de la persona física que encarnaba a la autoridad. Además, el juicio de responsabilidad tiene como finalidad esencial sancionar al funcionario público y nunca implica una verdadera protección del gobernado frente al gobernante, es decir, como una garantía individual.⁴

1.6 EDAD MEDIA

Dentro de la siguiente etapa que nos concierne, trataremos de señalar de la misma forma que en las otras, la situación del gobernado frente al poder público, tomando como base de referencia las garantías individuales relativas a la libertad como derecho público subjetivo de manera general dentro de la edad media.

Dentro de esta época Mariano Azuela, nos marca la división que de acuerdo a su consideración componen tres etapas a saber dentro del medioevo y son: el de las invasiones, el feudal y el municipal, en cada uno de los cuales era diversa la situación del individuo en cuanto a sus derechos fundamentales, principalmente el de su libertad.

⁴ Ignacio Burgoa Orizuela. Ob. Cit. Pág. 63, 64.

La época de las invasiones, en la que los pueblos llamados bárbaros, no estaban perfectamente bien delineados en cuanto a su formación, pues por lo general estaban constituidos por tribus dispersadas y aisladas, se caracterizó por el promedio de arbitrariedad y el despotismo sobre la libertad humana, que ni siquiera estaba reglamentada jurídicamente en sus relaciones privadas, como sucedía en Grecia y Roma, pues existía lo que se conocía en esa época como la "vindicta privata" en la que cada quien podía hacerse justicia por su propia mano. En estas condiciones es inútil hablar de la existencia de la libertad del individuo como un derecho público subjetivo y muchos menos de la protección de un órgano encargado para ello.

La época feudal se caracterizó por el dominio del poseedor de la tierra, dueño de ella, respecto de aquellos que la cultivan, cuyas relaciones dieron origen a la institución medieval de la servidumbre. La propiedad territorial concedía a su titular un poder no solo de hecho, sino de derecho, sobre los que trabajaban en ella, quienes rendían homenaje y juraban obediencia al Terrateniente o Señor Feudal. El régimen de la servidumbre otorgaba a éste un poder soberano sobre los llamados siervos o vasallos, pudiendo disponer de su persona ilimitadamente. En tal virtud, no se puede concebir siquiera un orden de derecho que garantizara la libertad del hombre como factor inherente a la personalidad humana frente a los actos arbitrarios y despóticos del Señor Feudal quien no encontraba límite a su actividad más que el de su propia conciencia en relación con sus servidores y un vasallaje, nada más simbólico en la mayoría de las veces, en cuanto al monarca o emperador.

Cuando las ciudades libres de la edad media fueron desarrollándose, cuando los intereses de las mismas en el sentido económico fueron adquiriendo importancia, los ciudadanos supieron imponerse a la autoridad del señor feudal, exigiendo lo que se denominó como "salvoconductos", que simplemente eran cartas de seguridad y en general el reconocimiento de ciertos derechos que conformaron una legislación especial (Derecho Cartulario). Se creó en esta forma, durante este periodo medieval un régimen de legalidad que sometía a la autoridad feudal en beneficio de los habitantes de las ciudades. El incremento económico y político que fueron paulatinamente adquiriendo las poblaciones medievales, fue la causa de que los gobernantes respetaban el compromiso que habían adquirido con sus moradores, más la posibilidad de contravención y las violaciones mismas que no tuvieron ninguna sanción jurídica a favor de los afectados. Por este motivo no es posible encontrar un precedente de algún medio de defensa del gobernado en contra de cualquier acto de autoridad, quedando firme la idea del estado de indefensión por el que se pasaba dentro de esta época, no obstante, de la implantación de un supuesto régimen de legalidad.

Tal era la situación que guardaba el individuo a título de gobernado frente al Estado y a los detentores del poder público. Como corriente moral y humanitaria, a principios de la edad media y al finalizar la época antigua, el cristianismo pretendió suavizar las condiciones de desigualdad que prevalecían en el mundo pagano. Aún cuando Cristo conquistó su doctrina meramente en

el terreno religioso propiamente dicho esto es, a las relaciones entre el creador y las criaturas, es insuperable e insuperada, tesis moral que insinuó a los gobernantes un trato humanitario para sus gobernados, pugnando porque la actuación pública de aquellos debiera ajustarse a las normas de la justicia universal.⁵

⁵ Ignacio Burgoa Orizuela. Ob. Cit. Pág. 72, 73, 74.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS

2.1 SITUACION EN LA NUEVA ESPAÑA

Antes de llegar al México Independiente nos encontramos con la situación a la que estaban sujetos los Virreyes, los que estarían sometidos a los juicios de residencia cuando abandonaban sus cargos y por cierto, uno de los mejores, El Conde de Revillagigedo, que fue nada más y nada menos acusado por el Ayuntamiento de la Ciudad de México, juicio que concluyó con la absolución del Virrey pero cuando este ya había fallecido.

Este remoto antecedente, pone de relieve la necesidad de castigar al funcionario por elevado que sea su rango, pues en un sistema democrático nadie debe estar por encima de la ley, pero también de protegerlo contra los excesos de la pasión política. De ahí la justificación de la existencia del fuero Constitucional que además garantiza el buen funcionamiento de sus Instituciones.

La primera de las Constituciones Mexicanas, la de 1824, estaba predominantemente influenciada por la constitución norteamericana, aunque difícilmente aprovechada porque en Estados Unidos el Juicio Político (Impeachment) a cargo del congreso tenía una tradición de muchos siglos, en que lo ejerció el parlamento inglés, y que en México en otras palabras no existía.

Poco a poco podemos decir que estas ideas tenían una significación vigente hasta antes de la constitución de 1857, con una salvedad muy importante: Las ideas acerca de la responsabilidad de los funcionarios en México, que puso en los años treinta del siglo pasado el gran liberal Doctor José María Luis Mora.

Quando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es por aludir a un fuero ó privilegio que los libere de responsabilidad si cometen delitos comunes como robos, lesiones, homicidios, sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos habrán de sufrir, hay una necesidad distinta que atender: Que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del

cargo que alcanzó por elección o nombramiento aunque defendiéndolo de la pasión política, suele herir hasta los hombres más valiosos.⁶

En este entorno podemos darnos cuenta de que se habían tomado las bases de una legislación ya constituida tiempo atrás y más que nada llevada a la práctica en el tema que nos concierne, podríamos llegar a pensar que por conveniencia se adoptaba a lo que los intereses de los gobernantes favorecían, pues es bien sabido que la arbitrariedad, el despotismo, el abuso desmedido del poder no es necesario adoptarlo de algún otro sistema, y que por el ángulo por donde se quiera ver, el contemplar dentro de la legislación un juicio político, sería quizás un obstáculo difícil, aunque no imposible de evadir. Desgraciadamente esto es cierto y no podemos apartarnos de ello, la mala administración de nuestro país no es de estos tiempos, viene de mucho atrás, y siempre que alguien encamine sus intereses conjuntamente con los del grupo al que pertenece, por delante de los del país existirá por toda la eternidad.

La ansiedad de tener un gobierno justo no sólo la tenemos los mexicanos sino todo el mundo, ya que este mal está propagado en cualquier rincón donde haya la más mínima pugna de intereses y que el pensar en ello sería en uno de tantos escapes de la realidad, yo tengo la seguridad de que el mexicano vive de sueños y en un momento dado, si tomamos todo lo que viene de arriba, yo creo que

⁶ Antonio Carrillo Flores, ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1967, Pag. 151, 152.

podríamos hablar de igual forma del "Sueño Mexicano", que estaría compuesto de igualdad, respeto, democracia, justicia y más que nada de un profundo orgullo por nuestro país.

2.2 ESTUDIO COMPARATIVO CON LA LEGISLACION ESTADOUNIDENSE

Conforme a la Constitución de 1824, el congreso, como en la de Estados Unidos de 1787, estaba integrado por dos cámaras, la de Diputados y la Senadores, esta última, también como en el País vecino compuesta por dos senadores de cada estado de la República, independiente de su tamaño o de su poder político o económico. En 1857, se adopta el sistema unicameral hasta que el Senado renace durante la Presidencia de Don Sebastián Lerdo de Tejada en 1874, y así se conserva en 1917.

En Estados Unidos los altos funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial (no los miembros del poder legislativo) en sus actos u omisiones que no son delitos comunes sino crímenes solamente en el sentido de abandono notorio de la conducta que el pueblo espera de sus gobernantes, son juzgados por el senado, cuerpo en que se presume mayor serenidad, previa acusación de la Cámara de Representantes, órgano que nosotros conocemos como Cámara de Diputados.

Los Constituyentes del 57 conocían de los textos de la Constitución de Filadelfia, pero no, salvo

excepciones muy contadas, como Ponciano Arriaga y muy seguramente el ilustre Melchor Ocampo, estaban familiarizados con el marco conceptual sin que esos textos sean inteligibles.

Arriaga, Presidente de la Comisión que redactó el proyecto de la Constitución del 57, cita y maneja con soltura dos fuentes, la del Francés Torqueville y la de un magistrado y comentarista Norteamericano de principio de siglo pasado José Story.

Es muy posible que conociera también "El Federalista", la obra clásica contemporánea de la Constitución Americana formada por artículos escritos por Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay, y mediante los que estos tres politólogos, como diríamos hoy, se propusieron convencer a los neoyorquinos que habían de aprobar la carta de Filadelfia. Sin embargo Hamilton fue sólo citado una vez de manera marginal en las discusiones de 1857 cuando se trató de un asunto muy concreto: LAS RESPONSABILIDADES DE ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.

La jurisdicción de un Tribunal constituido para los procesos de los funcionarios, comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o del abuso en el ejercicio de un cargo público. Esos delitos pueden denominarse políticos ya que se relacionan sobre todo con los daños causados de manera inmediata a la sociedad, y su comisión y su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, o de las fracciones ya existentes, poniendo en

juego sus animosidades, perjuicios, influencias e intereses de un lado o de otro. Se correrá por eso el peligro de que la decisión este determinada por la fuerza comparativa de los partidos, más que por las pruebas reales de la inocencia o de la culpabilidad del acusado. La Convención Constituyente consideró al Senado como el depositario más idóneo de esta importante misión y no dudó de que la facultad de acusar se otorgara a la otra rama del cuerpo legislativo. El modelo de donde se tomó la idea de esta Institución (el proceso impeachment) señalaba ese camino a los legisladores de Filadelfia: en la Gran Bretaña compete a la Cámara de los Comunes acusar y a la de los Lores Condenar.

Podríamos decir que es dentro del Senado donde se hubiese podido encontrar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida cuando está de una parte un funcionario y de otra los representantes del pueblo que lo acusan.

Hamilton escribió antes de que la Suprema Corte de Washington alcanzara el inmenso poder que después llegaría a tener, y consideraba que un Juicio Político era mejor un Tribunal relativamente numeroso, como era ya el Senado, que un cuerpo pequeño de la Suprema Corte. El tremendo poder discrecional que necesariamente han de poseer esos tribunales para destinar el honor a los personajes más distinguidos de la comunidad, a quien ésta ha dado su mayor confianza, impide que esta misión se encomiende a un número reducido de personas.

Enseguida podríamos mencionar el pensamiento clave para entender el problema del que hablamos: "Después de ser sentenciado, perdiendo el respeto del público, así como los honores y emolumentos que le concedía su país (el ex funcionario) estará todavía sujeto a proceso y a la pena que le corresponda según las leyes ordinarias aplicables a todos los ciudadanos".

Esta fue la gran innovación norteamericana respecto del modelo inglés, donde por cierto el juicio político (impeachment) cayó en desuso poco después de aprobarse la Constitución Norteamericana: porque consolidado el sistema de gobierno parlamentario, bastaba un voto de censura para eliminar a los gabinetes sin necesidad de una condena penal del parlamento (en épocas más lejanas, al parlamento basta recordar el caso de Carlos I, se consideró competente incluso para ordenar la decapitación de un Monarca).

Alejandro de Torqueville, vendría a desenvolver esto magistralmente cuando publicó el primer volumen de su obra "De la Democracia de América", en París, en 1835, para explicar a sus paisanos el funcionamiento del sistema vigente en los Estados Unidos. Los constituyentes Norteamericanos, explicaba el joven aristócrata, francés, habían logrado a través del impeachment un justo equilibrio que le permitía remover al funcionario indigno, pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad de privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función que exige la imparcialidad de

un Juez en sentido estricto. Por lo demás agregaría por su parte Story, la benignidad del sistema político americano es solo aparente: ¿qué pena más terrible para un político que destruirlo por indigno, independientemente de que después un Juez ordinario, actuando ya con criterio puramente jurídico, lo condene o lo absuelva conforme a las leyes penales aplicables al común de los mortales?

En su proyecto de Constitución, Ponciano Arriaga con abierto tradujo la locución inglesa Impeachment, por "Juicio Político"; pero en los confusos debates que siguieron se perdió la expresión y se habló de manera genérica de la responsabilidad, y como además se suprimió el Senado, se hizo de todo el Congreso un órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte la misión de dictar sentencias.

Otra diferencia importante fue que en Estados Unidos se ha entendido que en la sección IV del artículo segundo que habla del Presidente, del Vicepresidente y de los Altos Funcionarios Civiles, no comprende ni los Diputados, ni a los Senadores, que gozan de absoluta inmunidad "con motivo de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras", si fuera de los recintos legislativos cometen cualquier delito común, existe siempre la posibilidad de que los tribunales comunes procesen sin necesidad de ningún trámite previo, salvo durante la época en que está sesionando.⁷

⁷ Antonio Carrillo Flores. Ob. Cit. Pág. 152, 153, 154.

2.3 LEYES DE 1857 RELATIVAS A LAS REPOSABILIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS

En México, lo mismo en la Constitución de 1857 como en las reformas de 1874 y de la Constitución 1917, han incluido a los diputados para los efectos del enjuiciamiento político, entre los altos funcionarios de la federación y, por lo que hace a los delitos comunes, les ha concedido un fuero del que no gozan en Estados Unidos. El congreso en 1857 y la cámara de diputados desde 1874 deben tomar una decisión para separar al diputado ó senador a quien se imputa un delito del orden común, dejándolo a disposición de los tribunales. No se trata de inmunidad sino, como se dice en el lenguaje técnico de un requisito de "procesabilidad", pues terminando su mandato el ex diputado o el ex senador puede ser enjuiciado por cualquier otro delito cometido durante el periodo para el que fue electo.

En cambio nuestra Constitución si concede tal inmunidad a diputados y senadores por opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Podría acaso argumentarse que el diputado o el senador solo está en ejercicio de su cargo cuando emite opiniones desde la tribuna, de su respectiva Cámara, o en el seno de las Comisiones. Aunque no creo que el problema se haya planteado nunca, me parece que la inmunidad no está limitada al sitio u ocasión en que las opiniones se emiten; pero este riesgo es menor que limitar la libertad de expresión de los legisladores, sobre todo cuando comienza a operar en la Cámara de Diputados el pluripartidismo.

En Estados Unidos el impeachment ha tenido lugar varias veces, aunque no muchas contra los jueces y magistrados, particularmente en el siglo XIX. En contra del Presidente de la República solamente ha habido dos experiencias: una en 1869, que se llevó hasta el final, el juicio contra el presidente Andrew Johnson, que sustituyó a Lincoln cuando este fue asesinado, y la segunda inconclusa, pues solamente la Cámara de Representantes votó artículos de acusación y que no llegó al Senado porque el Presidente Nixon optó, a instancias de miembros influyentes de su propio Partido, por dirimir su cargo en agosto de 1974, cuando la Suprema Corte dictó un fallo que lo obligaba a revelar grabaciones que demostrarían que había ocultado hechos importantes en el célebre caso de Watergate. En el primero de los casos, aunque una mayoría votó condenando al Presidente Johnson, no se alcanzaron los dos tercios de sufragios que exige la Constitución Americana para la destitución.

Sin embargo, tanto en uno como en otro de los procedimientos nombrados, quedó bien claro que para la acusación la posible condena en un juicio político no se requiere de comprobación de actos u omisiones que tengan carácter penal de acuerdo con la legislación ordinaria, sino simplemente de hechos graves que la cámara de Representantes, primero y el Senado después, juzguen que justifican la destitución del alto funcionario.

Distinto es el caso tratándose de delitos comunes. Un tribunal, y ese fue el caso del vicepresidente

Spiro Agnew cuando ya había brotado el escándalo Watergate de Maryland, consideró que había elementos para procesarlo por soborno y el procurador Richardson se prestaba a hacerlo, sin necesidad de declaración alguna de la Cámara de representantes cuando Agnew optó por renunciar sin objetar la acusación que técnicamente se le hacía por la evasión de impuestos que dejó de pagar por sus ilegítimos ingresos. Sin embargo, ni la renuncia ni la terminación del procedimiento penal, liberaron a Agnew de las reclamaciones de los ciudadanos de Maryland, para reintegrarse los dineros que obtuvo mediante soborno cuando fue funcionario de ese Estado y que, según parece, increíblemente siguió recibiendo cuando ocupó la vicepresidencia.

Entre los textos de la Constitución mexicana de 1857 reformados en 1874 al establecerse el Senado, y los de 1917 tal como salieron en Querétaro, la diferencia más importante es aquella. La de 57, establecía como causas que justificaban el enjuiciamiento del Presidente de la República durante su encargo, además de la traición a la patria y los delitos graves del orden común, violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral que fueron eliminadas en la Constitución de 1917; de manera que en la actualidad el enjuiciamiento del jefe del ejecutivo solamente procede por traición a la patria o delitos graves del orden común. La Constitución vigente en su artículo 108, enumera además del Presidente, de los Diputados y de los Senadores, a los magistrados de la Suprema Corte, a los Secretarios del Despacho y al Procurador General de la República, así como, por violación a la Constitución y leyes federales, como a los Gobernadores

de los Estados y a los Diputados de las Legislaturas locales. Los delitos comunes cometidos por altos funcionarios de los Estados se rigen por la legislación de cada entidad.

El Senado poseerá poder exclusivo de juzgar en todos los casos de impeachment (es decir de las acusaciones por responsabilidades oficiales) y que cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el Magistrado en jefe de la Suprema Corte. Ninguna persona será condenada sin el voto concurrente de las dos terceras partes de los miembros presentes. El presidente de la República, el vicepresidente, y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de su cargo al ser acusados (con impeachment) y declarados culpables de traición, cohecho y otros delitos graves o no.

Este estudio difiere de otros, incluso de la que hicieron nuestros constituyentes de 1857 y 1917. Ello es explicable, pues tanto el inglés habla de high crimes and misdemeanors y la distinción entre "altos crímenes y misdemeanors" es difícil para un jurista de formación no anglosajona. En la tradición del derecho anglosajón, high crimes son los que por su gravedad ameritan las penas más graves, tanto que los misdemeanors son también delitos pero menos graves, y nuestros legisladores tradujeron esta palabra por "faltas", creando una situación muy confusa, pues en México incluso la violación al reglamento es falta. En los debates de 1856 algún Diputado preguntó, con razón, si sería lógico acusar al Presidente de la República por la violación a un reglamento de policía, y es que la mayoría de

los Diputados de ese constituyente no conocían, y no tenían porque saber, lo que Hamilton explicó en los números LV y LVI del Federalista, antecedente de los certeros comentarios del Doctor Mora a que ya me referí.

La jurisdicción de un tribunal constituido para los procesos de los funcionarios, comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o del abuso en el ejercicio de un cargo público.

Con respecto a los altos funcionarios federales distintos del Presidente de la República, si el delito es común, la cámara de Diputados erigida en gran jurado declara por mayoría de votos si ha lugar o no a proceder contra el acusado, que en caso afirmativo queda separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Si el delito es oficial se sigue el juicio político, expresión que se estima correcta a pesar de que la haya abandonado el Constituyente de 1857, y si el Senado después de oír al acusado lo condena por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, el funcionario queda privado de su puesto e inhabilitado para obtener por el tiempo que determina la ley.

Durante la vigencia de la constitución se dictaron dos leyes relativas a la responsabilidad de los altos funcionarios, una en noviembre de 1870, bajo la Presidencia de Don Benito Juárez, y otra en junio de 1856 durante el largo régimen del General Porfirio Díaz, la primera mucho más breve que la segunda.

La ley Juárez en su artículo 1° establece que: Son delitos oficiales en los altos funcionarios de la federación, el ataque a las Instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo, federal y a la libertad del sufragio, y a la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, y cualquier infracción de la Constitución o leyes Federales en punto de gravedad.

En su artículo 2°, la falta oficial como la infracción de la Constitución o leyes Federales en materia de poca importancia, los gobernadores de los Estados sólo incurrir en responsabilidad Federal por omisión o inexactitud "En lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes Federales". El delito Oficial se castiga con la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la federación, por un tiempo que no bajará de 5 años ni excediera de 10 años.

En cuanto a la falta se penaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo que no bajará de 1 año ni excediera de 5 años.

La ley de 1896, a diferencia de la ley de Juárez, no define el delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos de orden común como de los oficiales. Varios datos son comunes en ambas leyes:

- a) Se refieren sólo a los altos funcionarios de la federación y a los gobernadores y diputados locales cuando violen la constitución o las leyes federales;

- b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito común;
- c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior, y
- d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.³

2.4 CAMBIOS EN LA CONSTITUCION DE 1917

Los cambios que trajo consigo la Constitución de 1917; podemos decir que en relación con los altos funcionarios, fueron muy pocos; por que el congreso nunca ha tramitado un juicio Político contra un alto funcionario aunque si autorizaciones de la Cámara de Diputados para enjuiciar a los miembros del Congreso e incluso a removerlos, pero sin juicio en forma (caso típico en que nuestra Constitución real se separa de nuestra Constitución escrita); no hubo ocasión de establecer la clara distinción que laboró la doctrina Norteamericana desde Hamilton y que entre nosotros expusieron el Doctor Mora y Ponciano Arriaga. Modificación importante aprobada en 1917, fue la relativa a que una ley del Congreso determinaría como

³ Antonio Carrillo Flores. Ob. Cit. Pág. 156, 157, 158.

delitos o faltas oficiales no sólo de los altos funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, sino de todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, delitos que serían juzgados siempre por un jurado popular tratándose de funcionarios sin fuero. Esta innovación de la carta de Querétaro absolutamente innecesaria, indujo a los autores de la Ley de Febrero de 1940 incurrir en una mayor conducción entre el delito oficial y el delito común, que duró hasta este año.

Dicha ley hizo una larga enumeración de los delitos oficiales para los funcionarios sin fuero constitucional dentro de los que figuran el homicidio, el peculado, el cohecho y muchos más de los que el Código Penal consigna, hasta violaciones a las leyes y reglamentos administrativos. Esto traía entre otras consecuencias, que ilícitos graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino hasta dentro del año siguiente al que dejaron su encargo y en jurado popular, institución que en México no ha operado con eficacia.

El único elogio que en conciencia pudo hacerse de la ley es que introdujo la figura sin duda laudable desde los puntos de vista ético y político, aunque de dudosa constitucionalidad, del "Enriquecimiento inexplicable". De acuerdo con ella, un funcionario de cualquier categoría, estaba sujeto a que se le investigara durante el ejercicio de su cargo, o alejario, si su patrimonio incluyendo el de su cónyuge, excediese notoriamente sus posibilidades económicas dando a presumir

falta de probidad. En caso de no poder dar una explicación satisfactoria, los bienes pasaban a ser propiedad del Estado. Pienso que esta figura es de dudosa constitucionalidad, pues hay un precepto en nuestra carta magna que prohíbe la confiscación de bienes, especificando que no se considera como tal la aplicación total o parcial del patrimonio de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el de impuestos y multas.

Desde el punto de vista político se anticipa que el derecho mexicano, acerca de los hechos u omisiones que para todos los funcionarios federales son delitos oficiales, no son los consignados en el Código Penal Federal, sino todos aquellos que dañen al interés público a juicio de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados al formular la acusación, y de los dos tercios de los miembros del Senado al actuar en este como gran jurado (expresión tomada del anglosajón, pero usada de manera incorrecta, pues en la Gran Bretaña y en Estados Unidos Gran Jurado, es el cuerpo que declara que hay elementos para procesar a una persona pero sin condenarla, sea lo que conforme a nuestra tradición es el "auto de formal prisión". Por supuesto que nuestros legisladores desde 1857 y 1917 pudieron emplear la fórmula "Gran Jurado" de distinta manera a como lo hacen los anglosajones, pero lo que creemos que ocurrió en realidad fue que como en otros casos copiaron el derecho extranjero sin conocerlo bien.)

La nueva ley de responsabilidades de los funcionarios públicos en su art. 3º, hace con carácter

enunciativo, una enumeración de las autoridades competentes para aplicar las disposiciones contenidas en la misma en caso de darse alguno de los supuestos que marca el artículo 109 de la constitución, donde claramente se previene en que circunstancias entrara en funcionamiento, sancionando e incluso castigando, los irregulares actos de un funcionario público.

Con los textos vigentes en México, es verdad lo que en frase correcta, pero que algunos calificaron de cinica, dijo el Presidente de los Estados Unidos de Norte América Gerald Ford, cuando siendo diputado, tendió sin éxito iniciar un juicio político en contra un Ministro de la Suprema Corte de su País para que fuera castigado, ya que sus sentencias u opiniones eran demasiado liberales y por su indiscreta conducta privada; lo que sería causa de remoción todo acto u omisión que a juicio de dos tercios de los miembros del Senado lo justifique. Algunos de los partidos (diputados Mexicanos de los partidos minoritarios), en los debates que tuvieron lugar en Diciembre de 1979, impugnaron la vaguedad de la fórmula con que se define el delito oficial; pero, esas impugnaciones son consecuencia de la vieja confusión que existía antes en esta materia, pues ahora ya no hay duda que para imponer una pena distinta de la remoción y de la inhabilitación, se requiere un proceso en forma, ante la autoridad judicial que determine en sentencia condenatoria e impugnable en amparo. Si la justicia federal amparase, de todas maneras la decisión del gran jurado estaría firme.⁹

⁹ Antonio Carrillo Flores. Ob. Cit. Pág. 159, 160, 161.

2.5 SITUACIÓN TEÓRICA REAL DE LOS FUNCIONARIOS

De una manera separada explicaremos la situación en que se hallan en la teoría constitucional y en la realidad política los distintos altos funcionarios que enumera limitativamente el artículo 105 Constitucional, con que se inicia el título IV llamado "De responsabilidad de los altos Funcionarios públicos".

a) El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común, y el juicio siempre tendrá el carácter político, esto es, deberá mediar acusación de la cámara de diputados y la resolución condenatoria de la de senadores. Sin embargo, después de cumplido el mandato podrá ser enjuiciado, si procede, ante los tribunales competentes como cualquier ciudadano.

En México a diferencia de Estados Unidos, la cámara de diputados nunca ha acusado a un Presidente, y por lo mismo no ha habido oportunidad de que el senado se erija en gran jurado para condenarlo o absolverlo.

Esto era más fácil de explicar antes, tomando en cuenta nuestra Constitución Real, y que por el hecho de que había un partido mayoritario en la cámara de diputados, cuyos miembros no votarían nunca en contra de su jefe nato.

Para nuestros días esto es distinto, ya que en la actualidad en ambas cámaras existe mayor número de partidos contrarios al que representa al poder ejecutivo, por lo que sería difícil obtener una mayoría. En Estados Unidos de Norte América, la situación es diferente por que la disciplina del partido siempre se rige para la integración de las comisiones y la elección del Presidente (Speaker de la Cámara de Representantes, pero no para otro tipo de decisiones). En el caso del Ex Presidente Richard Nixon, uno de los más destacados miembros del ala conservadora del partido republicano y candidato a la Presidencia de la república en 1964, Barry Goldwater, informó a Nixon en la mañana del día en que este anunció su dimisión, que votaría en contra suya al menos de algunos de los cargos, lo cual habría sido suficiente para remover al jefe de la nación y le hizo saber que veía su condena como inevitable.

Entre nosotros, el único caso que guarda semejanza formal, ya que al mandatario dimitente nunca se le imputó hecho alguno que lesionara en su integridad personal o política, fue la renuncia del Presidente Ortiz Rubio en Septiembre de 1932, sin duda una de las dos crisis políticas mayores desde 1917 (la otra fue el rompimiento en junio de 1935 entre el Presidente Lázaro Cárdenas y Don Plutarco Elías Calles). Según lo explica Don Pascual Ortiz Rubio en el documento que envió al Congreso, no existían entre él y su partido, el Nacional Revolucionario, ni con el entonces llamado jefe máximo de la revolución. Diferencias de ideas o de principios, pero si constantes discrepancias con respecto

a otras personas. Sin embargo, en sus memorias, en dos ocasiones el Presidente Ortiz Rubio habla de que se rumoraba que el congreso podría "desaforarlo", ya que creyó que sin el apoyo de su partido, en el grupo Calista y del Congreso no podría gobernar al país, y que en cambio lo exponía a una grave situación que probablemente derivaría en un conflicto que ensangrentaría a México, pues una parte del ejército si estaba dispuesta a enfrentarse a Don Plutarco Elias Calles.

Aquella experiencia histórica justifica que desde Junio de 1935 el Presidente de la República sea además de jefe de Estado, jefe de Gobierno y del Ejército, jefe nato del partido en el poder. (En realidad debiera serlo, como ha ocurrido en algunas ocasiones, desde que la cámara de diputados lo declara presidente electo, aunque sin interferir las facultades del jefe del Ejecutivo en el Gobierno o en la Administración.)

b) Gobernadores de los Estados, mencionados por la Constitución de 1917, sólo cuando en ejercicio de sus cargos violan la constitución y leyes federales. Por otra parte y hablando una vez más de nuestra Constitución Real, indudablemente es mejor para la tranquilidad de la entidad afectada un cambio rápido de las autoridades, ya que votada la acusación por la cámara de diputados la condena por el senado sería un hecho inevitable. Por poner un ejemplo el del ex gobernador de Quintana Roo Mario Villanueva.

c) Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, pueden ser sujetos de juicio político cuando durante su encargo cometan delitos que

causen violaciones graves a la Constitución e infrinjan leyes federales, al mismo tiempo se amplió la posibilidad en la inteligencia de que se valgan de su investidura para cometer algún ilícito; y para complementar, cuando hablemos de que estos personajes cometan delitos en el caso que se trate, no se necesitará la autorización de la cámara de Diputados y estarán sujetos al juicio político regulado por el art. 110 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias; el porque de ello, es muy fácil de deducir, agilidad, prioridad, una pronta impartición de justicia, así como una justa aplicación de un sistema de responsabilidades.

Esa es la situación legal, en cuanto a la realidad política, el Presidente de la República, de acuerdo con el art. 69 fracción II y 102, de la constitución, tiene la facultad de nombrarlos y removerlos libremente. No es probable, por lo tanto, que si uno de los altos funcionarios es objeto de acusaciones graves de carácter político o de otra naturaleza, el Presidente de la República lo mantenga en el cargo si a su juicio esas acusaciones son fundadas, por lo que esta situación es sin duda por la que, al menos durante la vigencia de la constitución de 1917, son muy pocos los casos en que se haya sometido a juicio ante el congreso a algún Secretario o Procurador; caso muy a la mano podríamos comentar el del fiscal especial nombrado durante los sucesos presentados en torno al homicidio del Lic. Ruiz Massieu, donde fue acusado de desviar las investigaciones del caso creando circunstancias falsas además de encubrimientos con directrices políticas; cosa que aun no se alcanza a comprender porque si está plenamente acusado por

las personas que contrató para hacer todo ese espectacular teatro, como es que se encontraba en libertad, como y de que manera se está siguiendo el procedimiento, quien se encarga de difundir lo que en la actualidad está ocurriendo, en fin es uno de esos tantos casos sin respuesta de nuestro glorioso sistema de investigación e impartición de justicia.

Quando las acusaciones o las criticas sean exclusivamente de carácter politico, el Presidente de la República puede considerar que el remover al funcionario lesionaria su propia autoridad: ya que, ahora con más claridad que hasta hace algunos años, los Secretarios de Estado no son ya Ministros y por lo tanto el Presidente de la República no puede sentirse corresponsable con su Secretario o con su Procurador si los hechos o las omisiones, no son constitutivas de delitos del orden común o no afectan las áreas de la conducta del alto funcionario ajena al desempeño de su cargo.

d) Ministros de la Suprema Corte, Magistrados y Jueces Federales o del DF, pueden ser removidos de su cargo, a petición del Presidente de la República, por el Congreso después de oír en privado al juez y de formarse una opinión de conciencia la solicitud debe ser aprobada por mayoría absoluta primero en la cámara de diputados y después en la de senadores. El Presidente Abelardo L. Rodriguez, usó esta facultad en contra de Jueces de Distrito.

e) Diputados y Senadores, estos gozan, de acuerdo con el artículo 61 constitucional, de una

inviolabilidad total por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, por lo que, como lo que aquellos hacen en su calidad de Diputados y Senadores y como particulares, es emitir opiniones y votos, es casi imposible que puedan cometer delitos oficiales que ameriten un juicio político, aunque no nos podemos apartar que existen delitos de los cuales pueden ser responsables ya sea en el ejercicio de sus funciones o fuera de ellas.

Naturalmente que si pueden llegar a cometer delitos y varios los han hecho; por lo que se necesita para enjuiciarlos que la cámara de Diputados de su aprobación y una vez otorgada, la justicia ordinaria los procese y eventualmente los castigue.

f) Enriquecimiento de los altos funcionarios de manera injustificable. Según el art. 86 de la nueva Ley de Responsabilidades, serán sancionados de acuerdo a lo dispuesto por el Código Penal para el DF en lo que se refiere al delito de Enriquecimiento Ilícito, cumpliendo previamente con el procedimiento judicial tratándose de altos funcionarios, igual como ocurría con la ley de 1940, deberá de estar precedido por un fallo adverso del Senado; es decir, que el alto funcionario perderá los bienes de su fortuna aún y cuando estos sean de legítima procedencia siempre y cuando no pueda justificar si se le considera antes responsable en un juicio político derivado de un delito oficial, hipótesis que como ya se menciono es muy dable y es probable que pueda presentarse en un futuro.

g) Responsabilidad de los altos funcionarios de manera civil. Dice el art. 111 de la Constitución que: En demandas del orden civil no se requerirá la declaración de procedencia. Ahora bien en el Código Civil del D.F. en su art. 1928, dispone, que el Estado deberá responder de los actos cometidos por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones; como técnicamente podríamos hablar que existe una responsabilidad de los funcionarios de manera personal por los actos ilícitos que cometan y que causen daño a otro, existe una llamada "Responsabilidad Subsidiaria" procedente únicamente en contra del Estado si los que cometen el delito no tienen con que responder o que los bienes que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, llamándole a esto responsabilidad subsidiaria.

Esta vía no se ha utilizado y tal vez no la conocen la generalidad de los ciudadanos. Puede seguirse no sólo contra los funcionarios sino contra aquellos que dejaron de serlo, incluso después del año que para la prescripción de la acción contra delitos oficiales fija la Constitución y antes de los diez años que señala para la prescripción negativa el art. 1159 del Código Civil vigente en el Distrito Federal hablando de delitos únicamente de ese orden.

La Ley de Responsabilidades de Funcionarios del 31 de Diciembre de 1979, al eliminar la confusión que existía acerca del concepto del delito oficial, y al abolir el jurado popular para los delitos comunes cometidos por los funcionarios sin fuero, ha hecho un gran avance. Pero como

siempre ocurre, no basta con los cambios legislativos para cambiar las realidades sociales.

En lo político, los diputados de los partidos minoritarios y la prensa han empezado a actuar, aunque no hay que olvidar lo que hace casi dos siglos sucedió con el Conde Revillagigedo: Que la pasión política suele llegar a excesos reprobables, máxime en México en donde la prensa goza de hecho de absoluta inmunidad. Esto es acaso necesario en nuestro país, pero deja al funcionario honesto en completa indefensión.

Tratándose de Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Gobernadores, nuestra constitución vuelve improbable el juicio político, a tal punto que ninguno ha tenido lugar en los 83 años de vigencia de la carta de 1917, y no por porque hayan faltado ocasiones para ello. El Presidente de la República como jefe de Estado, de Gobierno y de su Partido, puede encontrarse en la alternativa de autorizar que se enjuicie en el congreso a quien ha sido atacado por la pasión política, o removerlo o abstenerse de actuar.¹⁰

¹⁰ Antonio Carrillo Flores. Ob. Cit. Pág. 161, 162, 163, 164, 165, 166.

2.6 MODO DE PROCEDER CONTRA DIPUTADOS, SENADORES y MINISTROS

(Instituciones de Derecho Real y de Castilla)

Comparativamente podemos decir que después de analizar las Instituciones de derecho Real y de Castilla las funciones que desarrollan en estos casos las dos Cámaras en que actualmente se compone el poder legislativo, se desprende que también puede adoptar la calidad de gran jurado de igual forma que en aquellos tiempos, de las siguientes acusaciones:

1.- De la acusación que se haga en contra del Presidente de la República por delitos de traición a la independencia forma establecida de gobierno y por cohecho y por soborno, cometidos durante el tiempo de su encargo.

2.- De la que se haga también contra el mismo Presidente por actos dirigidos expresamente a impedir las elecciones de Presidente, Diputados y Senadores, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en nuestra Constitución, o también de impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que le da la misma.

3.- De la hecha en contra de Ministros y de Secretarios de despacho, por cualquiera de los delitos cometidos en su cargo.

4.- Últimamente de la acusación hecha contra los Gobernadores de los Estados por infracciones a la constitución, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales, y también por la publicación de decretos de sus respectivas legislaturas, contrarias a la Constitución y leyes de la Unión.

Se ha visto cuales acusaciones se pueden entablar contra cualquiera de las dos cámaras, veremos ahora las que se pueden entablar contra una de ellas y no pueden interponerse en la otra. A).-La Cámara de Representantes conocerá exclusivamente: 1.- De las acusaciones hechas contra el Presidente de la República ó sus Ministros, cuando en los actos en los que sean acusados haya intervenido el Senado o Consejo de Gobierno. 2.-De las acusaciones hechas contra el vicepresidente por cualquiera de los delitos cometidos durante su encargo. 3.- De las acusaciones hechas contra los senadores desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su cargo. B).- La cámara de Senadores conocerá con la misma exclusión y de la misma manera de las acusaciones hechas contra diputados.

Puesta la acusación ante la respectiva cámara esta pasara inmediatamente a formar una comisión, siendo esto lo que en la actualidad se realiza tal y como lo dispone el numeral 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, variando el nombre de comisión por el de sección como era antiguamente, además, la formación de esa sección era secreta y con la mayor brevedad

posible se tenía un expediente instruido para averiguar y purificar los cargos que se hayan hecho a los acusados por los medios de prueba que determinan las leyes. Si el gran jurado procede a instancia de parte, ésta procederá a acercarse a la sección para presentar las pruebas que arreglándose conforme a derecho tuviere por necesarias. Instruido ya el expediente, el secretario de la sección en presencia de ella lo leerá al presunto reo, y este dará los cargos que tuviere a bien afirmándolo con el dicho del secretario. Reunido todo el expediente la sección dará a la cámara su dictamen diciendo si a su parecer ha o no ha lugar. Este caso se constituye en que la cámara se convierta en el gran jurado y si declarase por los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspendido de su cargo por disposición del Tribunal competente citado por la constitución y se verán los procedimientos correspondientes, en esta clase de acusaciones.

Los diputados cuando tengan que testificar algo en juicio deberán ser interrogados por el juez de la causa por escrito, contestando de la misma forma, con juramento o sin él según lo exija el caso.¹¹

¹¹ José María Álvarez, INSTITUCIONES DE DERECHO REAL DE CASTILLA Y DE INDIAS, Edición Facsimilar de la realizada en 1826, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1962, Pág. 301,302, 303,304,305.

C A P I T U L O I I I

3.1 ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL

Para el efecto de tener conocimiento de lo que la Constitución dispone en lo relativo a, la responsabilidad de los servidores públicos nos remitiremos a lo que señala en su texto el artículo 108 en su título cuarto que a la letra nos dice: Para los efectos de las responsabilidades a las que alude este título se reputará como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del D. F., a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la administración

pública federal o en el distrito federal, quienes serán responsables por sus actos u otras comisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones; siendo este el concepto que debemos conocer para saber cuales y cuantos pueden ser considerados como funcionarios públicos, por lo que a continuación veremos de manera sintetizada pero bastante clara lo que dispone nuestra carta magna para cada uno de ellos.

El Presidente de la República durante su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, esto implica que el ejecutivo incurra una conducta delictuosa que contravenga los intereses de la nación; así como el hecho de que sea el autor de uno de los delitos que pueden darse dentro del orden común y que estaríamos hablando de un aprovechamiento de la situación o condición jurídica del sujeto activo, ya que se han dado casos donde El ejecutivo ha sido involucrado en situaciones que lo comprometen tanto como jefe de la nación como ente jurídico de deberes y derechos.

Los Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de recursos federales; se amplió el margen de posibilidades para que un funcionario pueda ser alcanzado por la justicia cuando durante su encargo éste viola la constitución, importando con ello un reflejo directo sobre los mas afectados y que son los gobernados.

Las Constituciones de los Estados de la República precisaran en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan el empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios; esto es que de manera abierta se previene que quien se ostenta como servidor público, será sujeto de aplicación de la norma sancionadora, en los casos en que se realicen actos que contravengan los principios de apego a la Constitución y demás instituciones.¹²

3.2 DELITOS OFICIALES

Entenderemos por delitos oficiales, aquellos que sean cometidos por un empleado o funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

El Código de Procedimientos Penales en su art. 668 nos dice que son delitos o faltas oficiales las que cometan los miembros de la administración de justicia en relación con los capítulos 1º, 2º, 3º y 4º del título undécimo del libro segundo del Código Penal Federal, cuando amerite una sanción corporal mayor de quince días de prisión o destitución deberá aplicarse una sanción menor, se consideran como infracciones que deberán ser castigadas con

¹² CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Art. 109, Pág. 21, 22.

correcciones disciplinarias por las autoridades correspondientes, en complemento a ello nos dice el maestro Fernando Castellanos muy acertadamente que delitos oficiales son los que comete un empleado o funcionario público en el ejercicio de sus funciones o más bien en "abuso de ellas", lo que es lógico y como se ha apuntado anteriormente, no es otra cosa mas que el hecho de valerse de la investidura bajo la cual se encuentran cubiertos estos personajes.¹³

3.3 DEFINICION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS

Según el Código Penal para el DF en su artículo 212 nos dice: que para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública centralizada federal o en las del DF, Organismos Centralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial federal y Judicial del DF, o que manejen recursos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas, ya los Magistrados de los

¹³ CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DF. Art. 660.

Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.¹⁴

Se impondrán las sanciones previstas para el delito de que se trate, a cualquier persona que participa en la perpetración de algunos de los delitos de éste título o el subsiguiente.

Es importante que al conocer quienes son considerados como funcionarios públicos, nos enfoquemos según la rama o las funciones encomendadas ya que no son los mismo delitos para todos, por ejemplo: los que cometa el Ejecutivo que los que cometa el Representante de una Empresa de Participación Estatal es simple y sencillamente a quienes se les puede instruir un procedimiento por la irregularidad de sus actos.

3.4 IMPUNIDAD, INMUNIDAD y FUERO

Antes de comenzar a comentar lo relativo a este tema, debemos precisar que se entiende por cada uno de estos conceptos:

IMPUNIDAD. Es la imposibilidad de aplicar alguna pena a una persona, por falta de merecimiento basándose en su conducta; este concepto interpretado a contrario sensu del término punibilidad, es decir, falta de sanción.

¹⁴ CÓDIGO PENAL PARA EL DF. Art. 312.

INMUNIDAD. Podríamos interpretarlo como un privilegio que goza una persona por el ejercicio de algún cargo, eximiéndole de alguna responsabilidad por su conducta durante su encargo.

FUERO. Es una investidura política que cubre la personalidad de ciertas personas, permitiéndoles no ser juzgados por tribunales comunes cuando durante el ejercicio de sus funciones cometan algún ilícito; era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera por la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial del 28 de Diciembre de 1982, se cambió el término de fuero por "DECLARACION DE PROCEDENCIA", aunque la institución subsiste.

Primeramente señalaremos de manera breve lo que para el maestro Fernando Castellanos es la ausencia de punibilidad:..." Son aquellas causas que dejando subsistente el carácter delictivo de la conducta o hecho impiden la aplicación de la pena en función de las excusas absolutorias no es posible la aplicación de la pena "...¹⁵, es quizás simplemente el factor negativo de la punibilidad.

De manera general debemos decir que la Constitución considera como responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios, incluyéndolos así en el

¹⁵ Fernando Castellanos. Ob. Cit. Pág. 273.

principio de igualdad ante la ley. No obstante la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñe sus funciones, alguno o algunos de esos funcionarios públicos, no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieron, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión.

De este modo el sistema en el cual nos encontramos no erige la impunidad de los funcionarios, sino solo su inmunidad durante el tiempo de su encargo.

Tal inmunidad, por cuanto a su destinatario le da la posibilidad de no someterse a alguna jurisdicción común, recibiendo el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser Juzgadas por Tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la aceptación con la que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.

Podemos comentar, que por lo que se refiere a la figura legal que se denomina fuero, quedaron abolidos todos menos el de guerra, quedando contemplado en la Carta Magna del 57, quedando aún vigente también el Fuero Constitucional, aunque como ya dijimos ahora recibe el nombre de DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

Sin profundizar en ello cabe señalar que existen varias diferencias; por lo que hace a los antiguos

fueros que otorgaban grandes privilegios sólo a las altas clases, sin que por ello deba existir la ocupación de algún cargo público que lo justifique, en cambio por lo que se refiere al fuero no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, algo que sería totalmente contrario a la igualdad y seguridad del régimen democrático, siendo realmente una protección encaminada directamente a la función.

El derecho Español tiene como base de sus motivos el Derecho Inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares; a fin de asegurar su independencia.

El privilegio que contenían los antiguos fueros como ya lo comentamos abarcaba la totalidad de la jurisdicción, implicando con ello, que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción llamada especial. En cambio el fuero Constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria, es decir, no se concreta a una sola jurisdicción.

Por último, en su mayoría los Tribunales especiales podían conocer de materia Civil, lo que no se da en el fuero Constitucional por disposición expresa del artículo 114, ya que un juicio civil no puede afectar el ejercicio de la función, que es lo protegido por el fuero.¹⁶

¹⁶ Felipe Tena Ramírez, DERECHO CONSTITUCIONAL, Trigésima edición, Editorial Porrúa, México, DF, 1996. Pág. 552, 560.

3.5 DESAFUERO POR DELITOS COMUNES

La privación del fuero, en los casos en los que es necesario ejercer la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero. Solo que en materia de desafuero, el órgano que lo denuncia, el procedimiento y sus consecuencias se conducirán de forma distinta según se trate de delitos comunes u oficiales.

La diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Podríamos decir que jurídicamente suele darse el nombre de comunes a todas aquellas normas que sean competencia local en oposición o en caso contrario que serían las federales, pero manifiestamente no es ésta la acepción que adopta el art. 108 constitucional cuando establece que los altos funcionarios "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 cargo", aquí se contraponen los delitos comunes federales y locales a los delitos oficiales, que son aquellos en los que incurre con motivo del ejercicio de la función, lo que en otras palabras podríamos decir que toda la diferencia radica en que unos se cometen por sus acciones u omisiones durante el ejercicio de su encargo y que serán exigibles hasta después de un año de haber concluido su encargo, independientemente de se traten de los delitos del orden común, los cuales requerirán otro tratamiento ya que si se determina por parte de la cámara competente, se sujetará al procedimiento que declare la procedencia y entonces si,

darle cabida a la autoridad que juzgara la responsabilidad del sujeto.

Para lo concerniente a la aplicación de las normas sancionadoras que proceden cuando un funcionario incurre en una responsabilidad, nos remitiremos al art. 109, y es competente para conocer de ello la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, denominación propia esta última, como se ha observado, pues según la cámara no juzga, mas bien realiza una función jurisdiccional materialmente válida.

La decisión consiste en declarar por mayoría absoluta de votos del número del total de miembros que la forman "si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado", esto no es otra cosa más que la "DECLARACION DE PROCEDENCIA". La mayoría absoluta se justifica por 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 innovación inadmisibles e inexplicable de la Constitución de 1917, que produce en este caso la siguiente consecuencia: la suerte de los funcionarios no se decide por la real voluntad de la cámara, expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad que es completada con los votos de los ausentes.

Si la resolución de la cámara es en sentido negativo, se suspenderá todo procedimiento, conserva el fuero y el cargo, mientras expire la vigencia de éste, pero no impidiendo que concluido el cargo se pueda continuar su enjuiciamiento.

Si la resolución es en sentido de que si hay lugar a proceder, el funcionario queda separado de su encargo, lo que trae consigo la suspensión del fuero, que es acompañante de la función y, por consiguiente, será sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, excepto el Presidente de la República, caso del que después nos ocuparemos.

Podemos resumir que, las consecuencias de una y otra de las dos posturas que debe asumir la cámara, por lo que a la primera se refiere, en el art. 111 constitucional, nos dice que se aclara la naturaleza de la intervención de la cámara; la declaración no será un obstáculo para que la acusación continúe, cuando el acusado haya dejado de estar bajo el privilegio del fuero, ya que la resolución de la cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación; esto es dejar de sustanciar el procedimiento, por la razón de que éste no es procedente como un delito cometido por el ejercicio de las funciones, situación que podría haber como uno de orden común que sería propio del conocimiento de un tribunal. El precepto implica su razonamiento por propio mandamiento lo que se podrá señalar como un desacierto técnico que facilita el poner en pleno conocimiento que, tratándose de delitos comunes la Cámara no absuelve ni condena, no prejuzga respecto de la responsabilidad del funcionario, sino que solo se lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara, si esta no resuelve en sentido

afirmativo, no es, por tanto, acto jurisdiccional materialmente valido, sino de índole administrativo de separar de su cargo al funcionario.

Es preciso remarcar el hecho que de ser procedente la declaración de las cámaras el funcionario inculcado será separado de su encargo en tanto se esté ventilando el proceso correspondiente, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por resolución de la cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo. Si la Cámara acuerda desaforarlo y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos otros funcionarios, que como los Secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, son designados libremente por el Presidente de la República.

En caso de sentencia condenatoria definitiva, sus efectos con relación al cargo no los establece expresamente la Constitución ni la Ley de Responsabilidades, pero podemos entender que quedará imposibilitado para volver a ocupar algún cargo público así como el cumplimiento de su respectiva sanción; quizás habría que examinar si una condena concreta impide reasumir funciones, ya sea durante el tiempo de la extinción de la pena o con posterioridad. Si la pena que se cumple es corporal, existe la imposibilidad material que el reo sujeto a prisión reasuma sus funciones, además del impedimento Constitucional de no estar al corriente en sus derechos de

ciudadano, los cuales se suspenden durante la extinción de la pena de ese género, según el artículo 38 fracción III de la Constitución. Por lo que hace al tiempo posterior de la extinción de la condena, el Código Penal no establece en ningún caso como pena la destitución del cargo para los altos funcionarios. Sin embargo, no como pena, sino por motivos de dignidad, de acuerdo con el art. 95 fracción IV de la Constitución, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia queda inhabilitado definitivamente para el cargo si es condenado por delito que amerite pena corporal por más de un año de prisión, o por delito de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, o cualquier otro que lastime la buena fama del concepto público. Pero fuera de estas hipótesis particularmente distintas y de cualesquiera otra análoga que pudieran localizarse, se estima que el desafuero por delitos comunes no tiene más objeto que dar a la jurisdicción ordinaria para conocer del caso, mediante un juicio en forma que culmine en sentencia definitiva. Si en términos generales ni la suspensión del funcionario en su encargo por virtud del desafuero, ni la sentencia judicial condenatoria implican la pérdida irreparable de la investidura, quiere decir que cuando haya concluido con sentencia ejecutoria la actuación de la jurisdicción común y sobre todo, cuando se ha purgado la pena, nada hay que le impida al funcionario nuevamente la ocupación de sus funciones, exactamente iguales como si hubiera sido absuelto; pero como comentario propio, se tomaría lo que se señalo dentro de este mismo párrafo y que es el hecho de que la función pública o las riendas de nuestra administración no puede estar en manos de personas que han sido sancionadas por contravenir las mismas disposiciones, que en el papel

esto es difícil de evitar, ya que los remedios más usuales son el congelar políticamente a la persona por determinados periodos de tiempo ó mandarla a desarrollar alguna función al extranjero.¹⁷

3.6 JUCIO POLITICO POR DELITOS OFICIALES

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la normación constitucional es del todo variada, en su conocimiento no interviene una sola cámara como en los delitos comunes, sino la dos: La de Diputados como órgano de acusación y la de senadores como un órgano de instrucción y sentencia.

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

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

Si lo absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso que ya haya sido resuelto, a

¹⁷ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 561, 562, 563.

diferencia de lo que ocurre en los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga la acusación de que conocerá el juez ordinario. Si condena, el gran jurado aplicará como pena la privación del puesto, que en este caso será definitiva, difiriendo así de la simple suspensión que produce el desafuero por delitos comunes.¹⁸

3.7 LICENCIA Y FUERO

Los efectos producentes en el fuero por la licencia otorgada a los altos funcionarios, indicamos que, preside toda la materia de inmunidades, el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario, abandona concomitante y de manera simultánea el fuero hasta el momento que por haber vencido la licencia regresa a la función.

Podríamos hablar de que se trata de un efecto semejante al producido por el desafuero por delitos comunes; en ésta y en la otra el apartamiento de la función entraña la suspensión de la inmunidad, aunque en un caso la fuente del retiro está en la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro, la decisión impuesta por la Cámara de Diputados.

¹⁸ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 564, 565.

La licencia persigue generalmente por objeto, que el funcionario pueda dedicarse a otra actividad, empleo u otra comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero; así sucede por mandamiento Constitucional respecto de los Diputados, Senadores y los Ministros de la Corte, con la sanción nada menos que la pérdida de la investidura.

Las licencias en estos casos, no es permiso para desempeñar al mismo tiempo las funciones incompatibles, como en algunas ocasiones se ha entendido, sino la separación del cargo sin renuncia a él. Debiendo tomar en cuenta que por los delitos cometidos durante la licencia no estarán protegidos por el fuero.¹⁹

3.8 DE LA RESPONSABILIDAD POR LA COMISIÓN DE LOS DELITOS DESPUES DEL CARGO

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo se podrá exigir durante el tiempo de su encargo, y dentro de un año después de acuerdo a lo que dispone el art. 114 de la Constitución.

Por lo que hace al término para la prescripción de dichos delitos y faltas señala el precepto, se presenta la interrogante a quién corresponde conocer de los mismos durante el año posterior al encargo, si a la potestad judicial común o a la cámara de senadores como gran

¹⁹ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 567.

jurado; podríamos decir que si nos apegamos a lo que para el efecto señala el art. 111 de la Constitución párrafo segundo el procedimiento continuará de igual manera, iniciando con la declaración de procedencia que de ella haga la Cámara de Diputados por medio de su acusación interpuesta ante la de Senadores quien erigida como gran jurado aplicará la sanción correspondiente.

Según lo dispuesto por el art. 107 de la Constitución del 57, idéntico al art. 113 de la vigente, se reservó para el congreso general el conocimiento de la responsabilidad de los altos funcionarios, aunque dicha responsabilidad se exija después de haber cesado las funciones, pero dentro del término que señala el art. 114 Constitucional.

El constituyente de 1857 estableció que de tales delitos conocería el congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte como Jurado de sentencia. El primero separaba al funcionario de su encargo y la segunda procedía a aplicar la pena que la ley designe. A la entrada del Bicammarismo se hizo una innovación, de hacer de la Cámara de Diputados el órgano de acusación y de la Cámara de Senadores el jurado de sentencia. Así durante la vigencia de la constitución del 1857, el jurado de sentencia fue un típico tribunal especial, con plenitud de jurisdicción para atraer a su conocimiento los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios. Ningún juez ordinario podría conocer de tales delitos, ni total ni parcialmente, ni durante el ejercicio de la función ni después de concluida.

La constitución de 1857 mantuvo a las cámaras en sus respectivas posiciones de acusadora y sentenciadora, pero modificó substancialmente el sistema a seguir para la competencia del Senado tomando como base el sistema norteamericano, conforme al cual el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo además de la inhabilitación para poder ocupar y disfrutar de cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado, pero aun así el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie y castigue con arreglo a derecho.²⁰

3.9 FUNCIONARIOS CON FUERO Y LOS DELITOS SUCEPTIBLES DE COMISION

En el art. 108 de la Constitución podemos distinguir tres diversas categorías de funcionarios a las cuales se les da un tratamiento diverso.

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

²⁰ Felipe Tena Ramirez. Ob. Cit. Pág. 570, 571.

La segunda categoría de funcionarios esta compuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, quienes son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

En el Constituyente del 57 no se incluyó a los funcionarios locales entre los enumerados en el título relativo a las responsabilidades. Lo obsesionante de ello fue la discusión que se derivó del art. 114 y que como hemos visto llevó a la asamblea a considerar a los Gobernantes de los Estados como agentes de la federación, influyó para que después de diversos e innecesarios se aceptara, contra el padecer de la comisión, el siguiente párrafo del art. 103 constitucional de entonces: Los Gobernadores de los Estados son igualmente responsables por infracción a la constitución y leyes federales. Parecía lógico, en efecto, que si los gobernantes eran funcionarios de la federación en cuanto agentes de la misma, estuvieran sujetos por ese concepto a las mismas normas que regían la responsabilidad de los funcionarios natos de la federación..

Cuando la Constitución de algún Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado (Gobernador, Diputados, Magistrados, etc.) no puede hacerlo sino en relación con los actos que considere punibles la Legislación del mismo Estado, nunca respecto a los delitos de orden federal en relación con los cuales corresponde a la Constitución federal señalar a los funcionarios que gozan de inmunidad. Entendiéndose que el

fuero federal de los Gobernadores y Diputados locales, tiene reconocimiento en todo el país y frente a las autoridades federales, por todos los delitos federales, pues así la Constitución federal que así lo dispone tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de esos mismos u otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan solo dentro del Estado, donde rige la Constitución que lo otorga, en la inteligencia de que no funcionará ante otra autoridad local de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a las autoridades federales frente a delitos federales, cuando en este caso no se tratare del Gobernador o de los Diputados locales.²¹

3.10 TERCERA CATEGORÍA Y EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Muy aparte de las otras dos categorías, debemos señalar de manera detallada la tercera que es la que le corresponde al Presidente de la República, quien durante su encargo podrá ser acusado de traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Desde la postura en que se encuentra el jefe del ejecutivo con respecto a los demás altos funcionarios de la federación, en cuanto a la responsabilidad; mientras la responsabilidad es absoluta para los altos funcionarios, por cuando responden por cualquier delito, para el Presidente queda limitada a los delitos que ya señalamos. La Constitución quiso instituir

²¹ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 572

esta excepción única al Jefe del Ejecutivo para protegerlo contra una decisión hostil de las dos Cámaras las cuales estarían en la posibilidad de suspenderlo o destruirlo atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución del 57 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero no sólo por traición a la patria o por delitos graves del orden común, sino por violación expresa a la Constitución y por ataques a la libertad electoral. Como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer uno de los últimos delitos, por ese sólo hecho quedaba a merced de las cámaras. La expresión de delitos del orden común es una frase ambigua y peligrosa, ya que debemos entender que el incurrir en alguno de ellos sería la antesala para que el responsable iniciara un proceso incisivo y abrumador.

Rompiendo todos nuestros preceptos constitucionales que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de los cuales es responsable el Jefe del Ejecutivo, la Constitución del 57 introdujo la fórmula que aún está vigente.

Con el formulismo citado se abre la puerta para un posible atentado del congreso contra el Presidente; en efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario, queda en su determinar a las cámaras de manera discrecional calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de su suerte. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la calificación respectiva, tal como

lo propuso la reforma del 47 con la formula de delitos graves del orden federal o local que determina la ley.

Parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857, especificando concretamente en la Constitución los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante su encargo.²³

3.11 DESTITUCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Respecto de los funcionarios judiciales encontramos que solo tienen fuero los Ministros de la Corte, tales funcionarios pueden ser privados de sus puestos por el Congreso de la unión, si observaren mala conducta independiente de la responsabilidad en que hubiesen incurrido.

La mala conducta que funda en dichos casos la destitución del funcionario judicial es una expresión cuyo alcance podrá ser precisado por una ley reglamentaria. Podemos anticipar que la mala conducta suficiente para justificar la destitución no ha de ser precisamente delictuosa, pues en ese caso no habrá razones para incluir en la enumeración a los Ministros de la Corte, cuyos delitos comunes u oficiales no podrán ser tratados según el procedimiento señalado en la última parte del art. 111 constitucional, salvo los casos en que se está debidamente

²³ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 575, 576.

declarada la procedencia y sea motivo de juicio por sus actos.

Los demás funcionarios no gozan del fuero así que pueden ser separados de su cargo, procesados y castigados en cualquier momento, pero para que sean separados de su cargo se necesita haber presentado una conducta delictuosa como requisito.²³

3.12 DESVIRTUACIÓN DEL FUERO

Por el lado por donde se quiera ver, ya sea en la aplicación con su reglamentación, el fuero deja múltiples cosas que pensar y que desear entre nosotros. En cuanto a las legislaciones extranjeras excluyen de la protección del fuero, por lo menos en los delitos flagrantes la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero le ha dado desprestigio, detrás de ese abuso, en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para los delitos de sangre que para las infracciones de tránsito se mueve la obscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en sus funciones.

Engañoso futuro en el que nos encontramos con un espejismo de que nos gustaría fuese el sistema ideal, al que todavía hoy tendemos las manos y que estamos próximos entonces a tocarlo. Mientras no se manifieste,

²³ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pag. 572.

habremos salvado para los que vengan con dignidad cívica, el principio de la esperanza; cada generación aventura su propia quimera y no titubea al emprender su camino hacia la luz.

Se llega a la conclusión que la decepción que sienten los mexicanos es originada por el propio Estado, en el que cualquiera que tenga el poder ya sea en el plan económico o por el hecho de tener un nombramiento que pueda colocarlo en un nivel superior según él, inclusive hasta de la propia ley; pueda pasar por los intereses y los derechos de los demás, siendo el fuero la defensa más pertinaz que tiene cualquier político para defenderse de la acción de la ley cuando por sus actuaciones implique hacer efectivo un castigo, y no sólo los políticos, a cualquiera que no respete el estado de derecho que impera en nuestro país.

La reluciente actitud de un funcionario ante la imposibilidad de ser sometido a un juicio del ámbito común, va creando una desconfianza en el plano del gobernado ya que si es en esas personas donde radica la dirección de un país, que más se puede esperar; que decir de la gente humilde que por haber visto pisados sus derechos tiene que levantarse contra el gigante, con el pleno conocimiento que con sólo que este mueva un dedo acabaría con la ilusión de lograr que el estado de derecho que tanto busca algún día floreciera.

3.13 DELITOS QUE SON IMPUTABLES A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

De acuerdo a los comentarios del maestro Efraim Moto Salazar y al Código Penal Federal, realizaremos una breve descripción de algunos de los delitos que son cometidos por los funcionarios públicos dentro del desarrollo de su encargo; es por ello que se da con demasiada frecuencia; podemos llegar a la conclusión que todos estos ilícitos a que haremos mención en la realidad se han llegado a presentar y desgraciadamente es un problema nacional llamado corrupción.²⁴

EJERCICIO INDEBIDO O ABANDONO DE FUNCIONES.- Cometen este delito los funcionarios o empleados que ejercen un empleo o cargo sin haber tomado legítima posesión de él; los que continúan ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o se le ha destituido o suspendido legalmente; el nombrado por un tiempo limitado que sigue ejerciendo sus funciones después de cumplido el término para el cual se nombró. (art. 214 del C.P.F.).

ABUSO DE AUTORIDAD.- La comete todo funcionario público que para impedir la ejecución de una disposición legal o el cumplimiento de una resolución judicial emplea la fuerza pública o hace violencia sobre los

²⁴ Efraim Moto Salazar, ELEMENTOS DE DERECHO, Cuadragésima edición, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 325, 326.

particulares o no les presta la debida protección o ejecuta cualquier otro acto arbitrario. (art. 215 del C.P.F.).

COALICIÓN DE LOS FUNCIONARIOS.- Cometen este delito los funcionarios públicos, empleados, agentes o comisionados del gobierno que se coligan para tomar medidas contrarias a la ley reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. (art. 216 del C.P.F.).

COHECHO.- Este que es común y corriente en nuestro medio burocrático, consiste en que un funcionario, por si o por interpósita persona, solicite dádivas o dinero a cambio de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones. Consiste así mismo en ofrecer dádivas o dinero a la persona encargada de un servicio público, sea o no funcionario para que haga u omita una acción relacionada con sus funciones. (art. 223 del C.P.F.).

CONCUSIÓN.- Comete el delito de concusión el encargado de un servicio que, a titulo de impuesto, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por si o por medio de otro, dinero, valores o servicios en mayor cantidad de la señalada por la Ley. (art. 218 del C.P.F.).

TORTURA.- Comete el delito de tortura el funcionario público que, con motivo de sus atribuciones, infrinja a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un

acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. (art. 3 y 4 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura).²⁵

Otros más que pueden presentarse son:

INTIMIDACIÓN: El servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información a la comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y por el hecho de que con motivo de la querrela, denuncia información a que se hace referencia, realice una conducta ilícita u omita una ilícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o algún tercero con dichas personas guarden un vínculo familiar, de negocios o afectivo. (art. 219 del C.P.F.).

TRÁFICO DE INFLUENCIA: El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; además de que cuando cualquier persona que promueve la conducta ilícita del Servidor Público o se preste a la promoción o gestión de referencia a la fracción anterior y cuando solicite o promueva cualquier resolución o

²⁵ LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA, Art. 3, Primera reimpresión, Editorial Paz. S. A. de C. V., México, 1995, Pág. 2.

realización de cualquier acto materia de empleo, cargo o comisión de otro funcionario, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la 1ª fracción del art. 220 de este Código. (art. 221 del C.P.F.).

PECULADO: Comete el delito de peculado todo aquel funcionario que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo, descentralizado o aun particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; además cuando 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 y social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; por el hecho de que cualquier persona solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones 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 y cuando cualquier persona que sin tener el carácter de funcionario público y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de los recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destino. (art. 223 del C.P.F.).

ENRIQUECIMIENTO ILCITO: Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiese 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 conduca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (art. 224 del C.P.F.).²⁵

3.14 SUJETOS, CAUSA DE JUICIO POLÍTICO Y SANCIONES

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su capítulo 1º, son sujetos, causa de juicio político y sanciones los que:

En los términos del art. 110 de la Constitución General de la República son objeto de juicio político que en él se mencionan.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, por las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de los fondos y recursos federales. (art. 5º L.F.R.S.P. y 110, 111 de la Constitución).

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 5º de la L.F.R.S.P., redunden en

²⁵ Código Penal Federal, Ob. Cit.

perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho:

- I. El ataque a las Instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.
- IV. El ataque a la libertad del sufragio.
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause prejuicios graves a la federación a uno o varios Estados de la misma sociedad, motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. Las omisiones de carácter grave.
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del DF y a las leyes federales y del DF.

No procede el juicio por la mera expresión de ideas, el Congreso de la Unión, valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan el carácter delictuoso se les formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará en lo dispuesto por la legislación penal. (art. 6 de la L.F.R.S.P.).

La sanción de acuerdo a lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

es que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con la destitución. Podrá también imponerse la inhabilitación para el ejercicio de los empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años. (art. 8 de la L.F.R.S.P.).²⁷

²⁷ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

C A P I T U L O I V

4.1 GENERALIDAD REFERENTE A LA SITUACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En lo relativo a la situación jurídica de los servidores públicos, podemos decir que guardan un régimen reglamentario al que se someten cuando toman o rinden protesta a la función, con todas las facultades o derechos y de manera por demás lógica obligaciones que el cargo les impone.

Es por ello que nos remitiremos a la explicación de manera detallada de cuales son cada uno de esas facultades y cada una de esas obligaciones, todo con el

objeto de saber que el funcionario no solo tiene obligaciones sino también tiene derechos como todo trabajador al servicio del Estado, es por ello que veremos dentro de este capítulo como es su desenvolvimiento dentro del marco de la legalidad que le es fijado a estos funcionarios.

Para lograr el propósito de este capítulo nos guiamos con lo que nos señala en su texto el maestro Gabino Fraga "El Derecho Administrativo" en la que de manera mucho muy completa nos explica la situación del funcionario dentro del poder público y todo lo relativo al tema que nos concierne a manera de complementar todo respecto del funcionario.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

4.2 LA NECESIDAD DE UN SISTEMA PLENAMENTE DEFINIDO DE RESPONSABILIDADES

De manera por demás independiente de los medios jurídicos de que los gobernados disponen en un Estado de derecho para hacer respetar el régimen de Constitucionalidad y de Legalidad por parte de los gobernantes, existen otros conductos que tienen fines análogos y que atañen a la exigencia de responsabilidades a las personas físicas que encarnan una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente ilegal.

Para el maestro Burgoa, el orden legal de un Estado no solamente se concederán los medios de derecho para que los gobernados traten de impugnar alguna decisión arbitraria e ilegal por parte de la autoridad, sino también establecer un sistema de responsabilidades para las personas en las que la ley deposita el poder concreto de Imperio de Estado. Dejando a un lado las observaciones, podemos, determinar como evidente, que para el gobernado es más útil, por sus propios naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos de autoritarios para preservar su esfera jurídica, pues tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación del hecho violatorio y la restitución consiguiente del goce y disfrute de derecho infringido. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado particular, como consecuencia del ejercicio del medio jurídico de impugnación contra actos de autoridad, poco importa al afectado exigir la responsabilidad en que hubiese incurrido el funcionario físicamente determinado, con motivo de la comisión de, la actividad violatoria.

Sin embargo, para un espíritu altamente cívico, se impone exigir responsabilidad al funcionario o empleado que haya perpetrado una falta o delito en el desempeño de su cometido público como medio de prevención de ulteriores arbitrariedades y de represión.

Considerando que un sistema de responsabilidades para los Gobernantes, independientemente de su categoría es el inapreciable complemento de los medios jurídicos de impugnación a los actos de autoridades para

garantizar el imperio de legalidad, que en los varios regimenes constitucionales se ha implantado, como consecuencia de los principios mismos en que se encuentra basado.

4.3 SITUACIÓN LEGAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Conviene ahora estudiar los elementos de la situación jurídica en que se encuentran, es decir, el conjunto de obligaciones y derechos que tiene en razón de su calidad de funcionario o empleado público.

Previamente a la toma de posesión del cargo y, en consecuencia, a la iniciación de labores, la constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanan.

En el texto primitivo de la Constitución de 1857, art. 121, se decía que los funcionarios públicos debían prestar juramento, antes de tomar posesión, de guardar dichas leyes; pero al consumarse la separación de la iglesia y el Estado, por virtud de las adiciones y reformas de 25 de Septiembre 1873, se estableció art. 4° que la simple promesa de decir verdad sustituiría al juramento religioso con sus efectos y penas, y en la ley orgánica de los funcionarios públicos de 14 de Diciembre de 1874, de aquellas adiciones y reformas, se previno que la simple

promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituye al juramento religioso en sus efectos y penas; pero una y otra solo son requisitos legales cuando se trata de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera, y la segunda cuando se tome posesión del cargo o empleo. Esta no es otra cosa que la toma de protesta formal que el funcionario realiza, comprometiéndose a apegarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sus adiciones y reformas y las leyes que de ella emanen.

Tal protesta la deberán prestar todos los que tomen posesión de un empleo o cargo público, ya sea de la Federación, de los Estados o de los municipios. En los demás casos en que con arreglo a las leyes el juramento producía algunos efectos civiles, deja de producirlos la protesta, aun cuando llegue a prestarse.

En la Constitución de 1917, en su artículo 130, dispone: La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltara a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley reglamentaria de los funcionarios Públicos en su artículo 44, impone a los trabajadores al servicio del Estado las siguientes obligaciones:

- a) Desempeñar las labores con la intensidad;
- b) Observar buenas costumbres dentro del servicio;

- c) Cumplir las obligaciones que les impongan las condiciones generales del trabajo;
- d) Guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- f) Asistir puntualmente a sus labores;
- g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo;
- h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

La falta de cumplimiento de las obligaciones a que nos hemos referido produce consecuencias jurídicas. El funcionario o empleado que no las observe incurre en responsabilidad.

La responsabilidad puede contraerse respecto de terceros o respecto de la administración de que forman parte.

Al estudiar la situación de los particulares frente a la Administración nos habremos de ocupar de la responsabilidad que respecto de ellos puede originarse, en este lugar sólo examinaremos la responsabilidad de los empleados y funcionarios de la administración.

a).- La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o también por actos en

los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeña una función pública.

La Constitución, en su título cuarto, señala las bases para la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

En ella se hace mención detallada de los sujetos de responsabilidad en el servicio público, de las obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas, en el mismo servicio; así como las que se deben analizar y resolver mediante juicio político, y por otra parte se señalan las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y por último establece como medida de control el registro patrimonial de los mismos servidores públicos.

b).- La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal de la que hemos hablado.

Esa responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que

la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

c).- La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo, produce un menoscabo en el patrimonio del Estado y es independiente de la imposición de las sanciones que establece la ley de responsabilidades de los empleados y los funcionarios de la Federación.

La fuente de esta responsabilidad está en la ley, puesto que la relación del servicio constituye, como hemos repetido, una situación legal.

La responsabilidad civil tiene de acuerdo con nuestra legislación como principal dominio en que se aplica, el de las faltas cometidas por empleados con manejo de fondos. Es por ello que para estos empleados es un requisito previo que al principio del desempeño de sus funciones, realicen el otorgamiento de fianzas que garanticen su manejo, para cuando surja la responsabilidad civil.²⁹

²⁹ Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Trigésima Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 139.

4.4 DERECHOS EN BENEFICIO DEL FUNCIONARIO

Siendo la relación de servicio una relación jurídica, ella implica, como antes dijimos, no sólo obligaciones sino también derechos a favor de los funcionarios y empleados.

Para precisar la naturaleza de esos derechos, debemos tomar en consideración los siguientes elementos:

1° El funcionario o empleado, en su carácter de titular de un cargo público, tiene facultades respecto de los particulares, tales facultades constituyen la esfera de competencia que forma el cargo público, y es, por lo tanto, competencia del Estado, es quizás la propia esencia de la función pública ya que el deber de todo gobernado es reconocer esa relación de suprasubordinación que existe con respecto a los funcionarios públicos.

2° Las obligaciones y derechos del funcionario o empleado constituyen una situación jurídica general no establecida para un individuo en particular, por el mismo hecho de que ambos se encuentran colocados en distintos niveles, se necesitan distintas reglamentaciones que rijan sus actuaciones.

En consecuencia, la cuestión de los derechos de los empleados no debe plantearse refiriéndola a si estos tienen una garantía en contra de la modificación de

la ley, sino en forma de examinar si mientras ésta no cambia están protegidos contra afectaciones que se hagan por medidas no legislativas, pero como en toda relación laboral, las condiciones aunque se modifiquen, nunca serán contrarias a los beneficios y derechos con las que cuentan por el ejercicio o desarrollo de sus funciones.

3° El hecho de que sea una ley la que define la situación del empleado o funcionario, no debe ser motivo para negar la existencia de derechos a su favor, pues la ley se considera como una de las fuentes formales de derecho, algo que por el solo hecho de estar contemplado en la ley no es susceptible de discusión.

4° Tampoco puede negarse la existencia de un derecho por la simple circunstancia de que no sea de índole patrimonial, ni puede disponerse de él, pues aun el mismo derecho civil reconoce otros derechos distintos a los patrimoniales y que son intransmisibles, tales como los derechos de familia, y entre los patrimoniales, algunos también son como los de un socio en una sociedad intuitu personae, debemos reconocer que estos derechos son propios de la persona y aunque se encuentre bajo algún cargo público, no debe existir impedimento para que esta ejerza sus derechos patrimoniales, claro, que siempre y cuando estos provengan de recursos propios, algo que se esta tratando de dejar atrás con las nuevas políticas de transparencias en cuanto a las declaraciones patrimoniales a las que están obligados todo funcionario público.

5° Por último, en favor del empleado respecto, de las prerrogativas que la ley otorga no son incompatibles ni con la exigencia de ir adaptando el servicio a las necesidades que el estado debe satisfacer por conducto de la administración ni con el funcionamiento regular y continuo de dicho servicio, como ya se comentó anteriormente, cualquier disposición deberá estar acorde con la realidad social y debidamente ajustada a la necesidad y a lo que el funcionario tenga derecho a percibir.

En primer término examinaremos, si el funcionario y empleado tienen derecho al cargo o empleo para el que son designados.

Desde luego, debe afirmarse que el problema no puede entenderse en el sentido de pretender que el empleado o funcionario debe tener derecho a que el empleo o cargo se considere como un bien que le corresponde, sino que el cargo que le es conferido está debidamente estudiado en cuanto a su designación, estudio que forzosamente estará determinado por la capacidad y aptitudes del sujeto para ocupar el cargo.

Debemos señalar que el cargo o empleo no puede ser considerado jurídicamente como un bien, sino una esfera de competencia que no esta en el comercio, nadie le discute al Estado, que tiene la facultad inalienable de arreglar su organización en la forma que mejor se adapte para la realización de sus atribuciones y de sus fines, por lo que como se apunto en el párrafo anterior, el cargo es

entregado a alguien que cumple con los requisitos exactamente necesarios para ello.

Diversidad de opiniones existe en la doctrina para resolver el problema, y así tanto los que sostienen la teoría del origen contractual como los que asignan un origen unilateral, afirman que el empleado no tiene derecho a la inamovilidad, afirmando los primeros que con el empleo no hay un contrato por el término indefinido, el Estado puede ponerle fin en cualquier momento, y los segundos, que siendo unilateral el origen de la relación, unilateralmente puede el poder público darla por concluida.

En el sistema legal mexicano puede distinguirse al respecto tres categorías de disposiciones: A) Unas conforme a las cuales el poder público puede hacer libremente remociones; B) Otras, en las que se fija un término a la duración del cargo; y C) Las que establecen la facultad de remoción solo por causas especiales y de acuerdo a un procedimiento especial.

A) Dentro de la primera categoría cabe consignar la facultad del Presidente de la República, de remover libremente a los Secretarios del Despacho, a los Procuradores de Justicia, y en general a todos los empleados de la Federación, cuya remoción no esta determinada por la Constitución o en las Leyes (Constitución Federal, art. 89, fracción II).

B) Como en casos excepcionales fija la Constitución aquellos en que aquella misma o las leyes determinan la forma de remoción.

Entre esos casos deben considerarse los empleos o cargos que tienen un término señalado para que sean ocupados por su titular.

C) Por último, tratándose de los casos en que sólo se permite la remoción por causas especiales y siguiendo un procedimiento también especial, circunstancias que bastan para configurar la inamovilidad, cabe repetir lo que indicamos para la categoría anterior y, por consecuencia, considerar que, aunque la ley puede ser variada, mientras no se consume tal variación, el funcionario o empleado tiene derecho a ser respetado.

El tribunal federal de conciliación y arbitraje es competente para conocer los conflictos que surjan con motivo de la separación y al declarar que la separación es injustificada obliga al Estado a indemnizar.

Por otro lado las reformas constitucionales han establecido que los trabajadores podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas en los términos que fija la ley. En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente.

El concepto jurídico del ascenso, gira en torno a los cargos públicos los cuales tienen situaciones

diferentes, bien por estar escalonados en diversos grados, o por estar diversamente remunerados, en fin simple y sencillamente por guardar frente a otros una relación de superioridad.

En otros términos, el derecho moderno tiende a desarrollar como base del servicio civil, la carrera del empleado, creando a favor de este la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso, varios son los sistemas adoptados para el ascenso de los empleados públicos, entre ellos puede citarse el de elección libre que toma como base la antigüedad en el servicio, y que se funda en los méritos adquiridos, otros sistemas son aquellos que van unidos a las aptitudes de los aspirantes, la reforma Constitucional ordena que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen basándose en los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Otras ventajas que la función pública concede al trabajador en un sentido material, en primer término tenemos la remuneración que en la mayoría de las veces se le llama sueldo y que es fijado de manera unilateral por el Estado, sin que pueda ser alterado por vía contractual, el sueldo se fija en atención a las necesidades del empleado y de acuerdo al cargo que ocupa y le permite consagrarse al servicio sin estar inquietado por aquellas necesidades, se han establecido en la ley diversas disposiciones que tienden a asegurar esta finalidad del salario.

Existen al lado del sueldo otras ventajas económicas, por que el empleado se puede retirar eventualmente del cargo que desempeña. Así, lo que corresponde al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestia de vida en el lugar en donde presta sus servicios, llamándole sobresueldo.

Hay también otras percepciones que sirven para compensar gastos de viaje, alojamiento, etc., que el empleado tiene que cubrir por el desempeño de su trabajo ya que la residencia y la movilización correrá a cargo del Estado.

Las compensaciones son otras que se dan al funcionario en atención a los gastos sociales que impone el rango constitucional en los gastos de representación, además otros que por el desempeño de servicios especiales o extraordinarios son exigidos por la función, pero que no entran en la normalidad de esta y que son las gratificaciones.

Finalmente encontramos aquellas que se conceden por trabajos fuera de la jornada legal y que deben ser remunerada por el 100% más el salario asignado a las horas de jornada ordinaria.

Otro plano muy amplio en cuanto los derechos de los funcionarios o empleados al servicio del Estado es el régimen de prestaciones con carácter de obligatorias que establece la Ley vigente del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio

del Estado, del 27 de Diciembre de 1983 que vino a sustituir a la anterior de 28 de Diciembre de 1959 y que corresponde al régimen de seguridad social ordenado en el inciso XI del apartado B del art. 113 Constitucional.

Según este ordenamiento facultaba para tal prestación a los trabajadores, empleados, funcionarios a estos y a sus familiares como una prestación de carácter obligatorio que se puede detallar de la siguiente manera:

- a) Medicina Preventiva.
- b) Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- c) Servicios de Rehabilitación Física y Mental.
- d) Seguro de Riesgos de Trabajo.
- e) Seguro de Jubilación.
- f) Seguro de retiro por Edad y Tiempo de Servicio.
- g) Seguro de Invalidez.
- h) Seguro por causa de Muerte.
- i) Seguro por Cesantía en edad Avanzada.
- j) Indemnización Global.
- k) Servicio de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil.
- l) Arrendamiento o Venta de habitaciones Económicas pertenecientes al Instituto.
- m) Servicios de Integración a Jubilados.
- n) Prestamos Hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcciones, reparaciones, ampliaciones mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- o) Prestamos a mediano plazo.

- p) Prestamos a corto plazo.
- q) Servicio que contribuyan a mejorar la calidad de vida del Servidor Público y familiares derechohabientes.
- r) Servicios turísticos.
- s) Promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y preparación.
- t) Servicios funerarios.

De las prestaciones antes señaladas se benefician las siguientes personas:

1.- Del seguro de enfermedades no profesionales, el trabajador, el pensionista y los familiares que dependan económicamente de aquellos.

2.- Del seguro de maternidad, la mujer trabajadora y la esposa o concubina del trabajador o pensionista.

3.- De las prestaciones sociales como son las de promoción para el mejoramiento del nivel de vida, del nivel social y cultural, el trabajador y sus familiares.

4.- De la Jubilación, del seguro de vejez, de invalidez, y de la indemnización global, los trabajadores mismos.

Lo que se trata de demostrar en este capítulo, es que tanto el funcionario como trabajador tienen en su favor todos los beneficios que marca la ley cubriéndolo tanto a él como a sus familiares,

desgraciadamente existen los funcionarios abusadores que desprenden del patrimonio del Estado recursos para desviarlos y ocuparlos a su propio beneficio y el de su familia; como lo resaltamos en párrafos anteriores el Estado autorizara gastos extraordinarios para el caso del desarrollo de la función pública no como algunos que de viaje al extranjero con los gastos corriendo a nombre del erario, pero como afortunadamente situaciones como estas no se pueden pasar, por lo que se considera que muy aparte de que el funcionario devuelva lo que indebidamente ocupó para gastos personales, se les debe aplicar una sanción que corra de los mínimos hasta la destitución del cargo según sea el abuso.²⁹

²⁹ Gabino Fraga Ob. Cit. Pág. 145, 149, 150.

C A P I T U L O V

CONCLUSIONES

Es menester advertir al lector, que este trabajo más que estar encaminado hacia alguna propuesta, tiende a lo ilustrativo, ya que lo que se pretende es hacer una semblanza de lo que los medios, las legislaciones y todas y cada una de las medidas que podemos tomar cuando por alguna causa nos encontremos en el supuesto de ser víctimas de un acto de autoridad, en que sean vulnerables nuestras garantías individuales, ya que en la época en la que nos encontramos es la más propicia para dejar por fin frases como: "para que me quejo sino voy a solucionar nada"; y es

eso precisamente lo que se pretende, hacer del conocimiento del lector, que esa impunidad se acabará cuando nosotros hagamos algo o por lo menos conozcamos nuestros derechos; el servidor público desde el Presidente hasta el último empleado de alguna dependencia tienen obligaciones y un régimen a los que se tienen que someter y respetar, ya que en nosotros está, que nuestras instituciones actúen conforme un marco de legalidad, por lo que es hora de que lo hagamos valer por nuestro propio bien.

Podemos aseverar que todo lo que se comenta a lo largo de este trabajo de tesis, está muy lejos del campo de su aplicación, ya que los factores sociales e ideológicos intervienen en su ejercicio, provocando una discrepancia, es decir, no concuerdan los actos con los pensamientos ideales que persiguen nuestras instituciones, ya que nuestros dirigentes se han encargado de que esto no sea así, o sea, donde reside el poder está tan viciado, que hacen que se produzca un efecto negativo, que en pocas y llanas palabras nunca va a terminar; el juego político hace que a los únicos a los que se les puede llegar a sujetar a un juicio político son aquellos que se tratan de traspasar los órdenes jerárquicos y pasan por alto las reglas del juego; los compromisos políticos están y estarán por siempre para todos aquellos que tomen la investidura política, claramente podemos tomar ejemplos de lo que en la vida diaria sucede, como lo es la inmunidad de la que se puede jactar nuestro ex presidente, quien puede dormir tranquilo a pesar de todo lo denunciado en su contra y que a todas luces sería motivo de un Juicio político por las sospechas fundadas.

Aunque la política no es el tema principal de esta tesis, tiene uno que levantar la cara y mirar si efectivamente lo que dice la ley es lo que se aplica en realidad, por lo que concluyo de la siguiente manera:

PRIMERO: Para la exacta aplicación de nuestras normas, es necesario iniciar desde abajo, si, es nuestra educación el punto de partida, pues entre más amplia y pura sea, más oportunidad tenemos de crecer, pero no en tamaño sino en mentalidad, que es lo que le hace mucha falta a aquellos donde radican los causes de un país; México es el mismo de hace 100 años en mentalidad política, y poco a poco ha venido evolucionando como sociedad, y que a pasos agigantados esta dispuesta a cambiar sus horizontes y sus perspectivas, por lo que una vez que se defina que el poder esta en el pueblo y no en quien lo gobierna, se puede dar la cara al umbral del milenio que estamos iniciando, que definitivamente habrá de ser mas duro, por lo que podríamos decir que el gigante no dilata en despertar, y que nuestro país dejará muy pronto de ser frío e indiferente para dejar ver el hambre de un pueblo que busca un orden social fincado en los principios máximos de justicia y legalidad.

SEGUNDO: Buscar que nuestras instituciones y gobernantes actúen de una forma clara y transparente, informando al pueblo la manera como se esta trabajando para acabar con la pobreza, la delincuencia, la corrupción, el desempleo, la estabilidad e igualdad de los derechos de la gente del campo, de la ciudad, de las zonas apartadas, y de la abolición de un sin fin de penas más que se han

arrastrado Gobierno tras Gobierno, que no hacen otra cosa más que vayamos para atrás o si acaso estemos en el mismo lugar de por vida. En esta tónica, yo pienso que en estos momentos no sería saludable un cambio en el Gobierno en cuanto representatividad política, ya que provocarían desajustes en todos los ámbitos que llevarían a una crisis, que nos va a dejar en la lona sin podernos levantar en quien sabe cuanto tiempo, ya que es volver a empezar y el sanear los vicios y defectos no se va a conseguir ni en seis ni en 70 años; la esencia de lo que debe ser, es una continuidad para lograr digamos, el aliviamiento de los problemas más apremiantes de los que urge solución; sin embargo para la altura en la que nos encontramos y vista ya la voz del pueblo en el sufragio, castigando al partido y haciéndole ver que no hay manera de soportar ni un año más, que más de setenta años fueron suficientes y que es turno de entregar la estafeta, por lo que lo único que nos queda es trabajar, superarnos y alcanzar nuestras propias metas, ya nos dimos cuenta que el gigante despertó y que será aun más imponente y enorme según nosotros queramos, que está en nosotros la facultad de determinar quien queremos que nos gobierne, y así como lo elegimos, lo quitamos, pues la fuerza que un país reflejó el 2 de julio del año 2000, quedará como un antecedente histórico y trascendental en la vida de los mexicanos y para los ojos de los que nos dirijan, en el sentido de que ya no es tan fácil pasar por encima de la democracia.

TERCERO: Por lo que hace a una parte de este trabajo, quisiera que como complemento de lo que manifesté en la primera conclusión, se propusiera una

reforma por lo que a la figura jurídica del fuero respecta, ya que es necesario un estudio más minucioso en cuanto si pudiese desaparecer o de continuar, perfeccionar su procedencia, limitarlo más y hacer más ágiles los procesos para decretar su levantamiento por alguna responsabilidad que se pudiera ejercer; ya que eso traería consigo, funcionarios más honestos en cuanto a su actividad administrativa, porque pensarían dos veces al cometer una infracción que amerite una sanción, y por consecuencia lógica el gobernado tendría más confianza en ellos, en las instituciones que representan, así como en las leyes por su eficacia y su exacta aplicación.

LEGISGRAFÍA

LEGISGRAFÍA

Código Penal Federal.

Código de Procedimientos Penales para el DF.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ed. Pac. S. A. de C. V., México, 1995.

"Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura", Primera reimpresión, Editorial Pac. S. A. de C. V., México, 1995.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Decimoprimer edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

Álvarez, José María. "Instituciones de Derecho Real de Castilla y de Indias", Edición Facsimilar de la realizada en 1826, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1982.

Burgoa Origuella, Ignacio. "Las Garantías Individuales", Vigésima cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

Castellanos, Fernando. "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, México, 1992.

Carrillo Flores, Antonio. "Estudios de Derecho Administrativos y Constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.

De Quirós Constancio Bernaldo. "Derecho Penal" (parte especial), Editorial José M. Cajica, Jr.; S.A. Segunda Edición, México Buenos Aires, 1987.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1992.

Jiménez de Asúa Luis. "La Ley y el Delito", Editorial Hermes, Cuarta Edición, México Buenos Aires, 1963.

Moto Salazar, Efrain. "Elementos de Derecho", Cuadragésima edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

Pérez de León Enrique. "Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Quincuagésima Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional", Trigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

"Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

"Enciclopedia Salvat", Salvat Editores, México, 1971.

Enciclopedia "Encarta" multimedia.

Enciclopedia "Salvat" Multimedia.