

**INICIATIVA POR LA QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO AL
CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE TLAXCALA EN
MATERIA DE USURPACIÓN DE ATRIBUCIONES QUE
REALICEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

**DIP. DAVID MARTÍNEZ DEL RAZO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA**

COMPAÑERAS Y COMPAÑEROS DIPUTADOS

HONORABLE ASAMBLEA:

Diputada Laura Yamili Flores Lozano, representante del Partido de la Revolución Democrática Tlaxcala, en esta Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 46 fracción I y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en relación con los numerales 9 fracción I y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, someto a consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto**, por el que adiciona el artículo 152 Bis al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para sancionar penalmente a los servidores públicos que ejerzan atribuciones que no tengan conferidas legalmente, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El principio de seguridad jurídica es la base no solo del sistema jurídico mexicano, sino de cualquier estado de derecho, y se manifiesta en la máxima de que las autoridades solo pueden hacer aquello que la ley les faculta expresamente.

Así, conforme lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ la seguridad jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones, sus propiedades o sus derechos serán respetados por la autoridad; si ésta debe afectarlos debe ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias aplicables.

Del principio de seguridad jurídica derivan a su vez varias garantías previstas en la parte dogmática de la Constitución Federal, concretamente en sus artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, como el derecho de petición, la garantía de audiencia, la de exacta aplicación de la ley, la garantía al debido proceso, la garantía de legalidad, la cual se divide en tres rubros: mandamiento escrito del acto de autoridad,

¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Las garantías de seguridad jurídica, Segunda edición, 2005, p.11.

fundamentación y motivación del acto, y el principio de autoridad COMPETENTE, entre otros.

De acuerdo al Alto Tribunal de nuestro país², **las garantías de seguridad jurídica** son derechos públicos subjetivos en favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de las personas, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.

De la anterior definición es preciso destacar que para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados frente al Estado, las autoridades, previo a la emisión de sus actos, deberán cumplir determinados requisitos de procedibilidad, los cuales se encuentran previstos tanto en la Constitución Federal como en las leyes secundarias, siendo uno de dichos requisitos la COMPETENCIA. Si las autoridades incumplen dichos requisitos, la seguridad jurídica de las personas será afectada, y los colocará en un estado de indefensión e incertidumbre jurídica.

² Ibídem, pág. 13.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia con número de registro 193892, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en esencia establece que el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido entendido en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que las personas sepan a qué atenerse en caso de su inobservancia, así como los elementos mínimos para hacer valer sus derechos, y las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas. Sin que lo anterior implique que el legislador esté obligado a establecer en un solo precepto legal todos los supuestos y consecuencias de la norma, dado que tales elementos pueden, válidamente, consignarse en diversos artículos del propio ordenamiento legal e, inclusive, en distintos cuerpos normativos, en tanto no exista ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario.

En suma, las garantías de seguridad jurídica son el dique que evita o, debería evitar, un actuar discrecional y arbitrario de las autoridades del Estado, a efecto de no vulnerar la esfera jurídica de las personas.

Ahora bien, una de las principales garantías de seguridad jurídica es la COMPETENCIA. De acuerdo al diccionario jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM³, la competencia ha sido entendida

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Segunda edición, 2005, p.639.

como el conjunto de facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades estatales para desempeñar, dentro de los límites establecidos por tales normas, sus funciones públicas. Por tanto, una autoridad será competente cuando esté legalmente facultada para ejercer una determinada función en nombre del Estado.

La Suprema Corte ha establecido que si una autoridad no es competente, los actos que emita serán nulos, es decir, no producirán efecto legal alguno. En efecto, la extinta Segunda Sala del Máximo Tribunal sostuvo en la tesis aislada con número de registro digital 188678, *“...que como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido”*⁴

Pues bien, no obstante que la competencia de las autoridades es una de las principales garantías de seguridad jurídica de las personas, la cual busca evitar una actuación arbitraria y abusiva de parte de las autoridades, en el caso del Estado de Tlaxcala en su legislación penal, no está previsto un tipo específico que sancione penalmente a aquellos

⁴ Tesis: 2a. CXCVI/2001

servidores públicos que ejerzan atribuciones que legalmente no tienen conferidas.

En efecto, al analizar el Título Segundo del Código Penal del Estado de Tlaxcala, que regula los delitos cometidos por servidores públicos en el ámbito estatal y municipal, y concretamente los artículos 151, 157 y 160 del mismo ordenamiento penal, que prevén los delitos de ejercicio ilícito y abusivo del servicio público, abuso de autoridad y uso ilícito de atribuciones y facultades, respectivamente, en ninguno de ellos existe alguna hipótesis jurídica para sancionar penalmente a los servidores públicos estatales y municipales que ejerzan atribuciones que no tengan expresamente conferidas y que, además, usurpen atribuciones de otras autoridades.

Lo anterior es gravísimo porque el propio Estado, porque el propio sistema legal está propiciando la arbitrariedad y abuso en la actuación de algunos funcionarios públicos frente a los ciudadanos, ya que dichos funcionarios, conscientes de que su actuación es ilegal, saben que su conducta quedara impune, al no existir un tipo penal que los sancione por usurpar atribuciones, lo que debilita el Estado de Derecho, generando mayor desconfianza ciudadana hacia las instituciones, no solo las encargadas de la procuración y administración de justicia, que de acuerdo a los últimos datos del INEGI, solo un diez por ciento de la

población confía en dichas instituciones, sino en su conjunto, de las instituciones y dependencias estatales y municipales.

El tipo penal que se propone legislar, tendrá como bien jurídicamente tutelado, el proteger el correcto funcionamiento de la administración pública y la seguridad jurídica de las personas frente al Estado, pues tratará de evitar que los servidores públicos estatales y municipales, realicen las siguientes conductas ejemplificativas:

- a) Que policías municipales o estatales, sin tener el carácter de oficiales de tránsito vial, infraccionen a conductores de vehículos o motocicletas;
- b) Que policías municipales, ejerzan sus funciones en carretas de jurisdicción estatal o federal; y viceversa, que policías estatales ejerzan sus funciones en vialidades de jurisdicción municipal, con las excepciones que resulten de los convenios de coordinación policial o de seguridad pública;
- c) Que autoridades fiscalizadoras estatales o municipales, auditen o fiscalicen el ejercicio de recursos de procedencia federal;
- d) Que ministerios públicos del fueron común conozcan de carpetas de investigación cuya competencia es exclusiva de la Fiscalía General de la República;

- e) Que ayuntamientos del Estado, por medio de sesiones de cabildo, suspendan a alguno de sus miembros;
- f) Que autoridades judiciales del fueron común se declaren competentes para conocer se asuntos de competencia de la Federación;
- g) Que autoridades investigadoras y substanciadoras conozcan de procedimiento de responsabilidad administrativa cuando carezcan de competencia para ello, e
- h) Que servidores públicos municipales, como Secretarios de Ayuntamientos, Jueces Municipales, Directores de Obras, Presidentes de Comunidad, invadan las competencias del orden estatal o federal.

Las anteriores conductas ilícitas previamente descritas son solo un pequeño ejemplo de lo que día tras día, tienen que enfrentar y sufrir los ciudadanos tlaxcaltecas de a pie, y que a pesar de su ilicitud, dichas conductas quedan en total impunidad porque actualmente, en la legislación penal de Tlaxcala, no existe un delito que sancione a los servidores públicos que ejerzan atribuciones que expresamente no tengan conferidas, lo que atenta contra la garantía de seguridad jurídica que todo Estado de Derecho debería garantizar a sus ciudadanos.

No pasa desapercibido que el artículo 171 del Código Penal de Tlaxcala, regula el delito de usurpación de funciones públicas. No obstante, dicho ilícito se refiere a los delitos contra el servicio público cometidos por particulares, es decir, el legislador creó este tipo penal para quien sin ser servidor público se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de algún servidor público.

Sin embargo, inexplicablemente, al Congreso de Tlaxcala, se le olvido establecer el mismo delito de usurpación de funciones públicas, pero dirigido a los servidores públicos que ejerzan atribuciones que no tengan expresamente conferidas por la norma que regula su actuación, ya que este tipo de conductas son las que más afectación producen en la esfera jurídica de las y los tlaxcaltecas, sin ninguna consecuencia legal para los sujetos activos de esos delitos.

Tampoco pasa desapercibido que los referidos Artículos 151, 157 y 160 del Código Penal de Tlaxcala, si bien sancionan conductas de servidoras y servidores públicos que limitan las facultades de éstos, al establecer prohibiciones expresas en el ejercicio de sus funciones, se trata más bien de tipos específicos que prevén y sancionan conductas específicas que se consideran ilícitas; pero no existe un tipo genérico que, reitero, establezca la ilicitud de cualquier servidora pública que ejerza funciones que no sean de su competencia.

Por último, como muestra de la gravedad que representa la usurpación de atribuciones por parte de servidores públicos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el artículo 57, se regula la falta administrativa grave de Abuso de Funciones, la cual se actualiza cuando un servidor público ejerza atribuciones que no tenga conferidas para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, falta administrativa que por su gravedad, se sanciona con la destitución e inhabilitación del funcionario público.

El principio constitucional de legalidad previsto en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, que ordena que las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les faculte, en Tlaxcala es letra muerta, porque aquí algunos servidores públicos estatales y municipales creen que pueden conocer y resolver en determinados asuntos, aun sin tener facultades para ello, quedando impune dicha actuación, violentando el Estado de Derecho, y dejando en total estado de indefensión e incertidumbre jurídica a las y los tlaxcaltecas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con:

**PROYECTO
DE
DECRETO**

ARTÍCULO ÚNICO. – Con fundamento en los Artículos 45, 46, fracción I, y 48 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II y 10 Apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, **SE ADICIONA:** el Artículo 152 Bis al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para quedar como sigue:

Artículo 152 Bis.- Se impondrá de cinco a once años de prisión y multa de doscientos a quinientas veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, a la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga expresamente conferidas o se valga de las que tenga, para realizar, ordenar o inducir actos arbitrarios, o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al contenido del presente Decreto.

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE PUBLICAR

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los tres días del mes de marzo del año dos mil veintiséis.



DIPUTADA LAURA YAMILI FLORES LOZANO

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 152 BIS AL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, PARA SANCIONAR PENALMENTE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE EJERZAN ATRIBUCIONES QUE NO TENGAN CONFERIDAS LEGALMENTE.