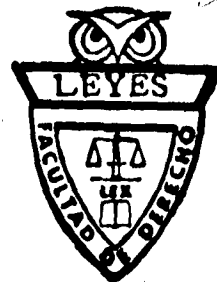




UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

LA TECNICA LEGISLATIVA EN LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS Y SUS EFECTOS.

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

O L I V A L O R O Z C O

ASESOR: VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA

MEXICO, D. F.,



1995

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 17 de enero de 1995.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad OLIVA OROZCO, ha elaborado la tesis denominada "LA TECNICA LEGISLATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS EFECTOS", bajo la dirección del Lic. Victor Manuel Davila Barraza, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

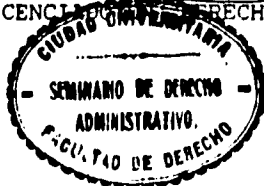
En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



Victor Manuel Davila Barraza

ABOGADO

BAJA CALIFORNIA 196-303
COL. ROMA SUR
06760 MEXICO, D. F.

574-36-54
TELS. 574-37-03

FAX 574 36 54

México D.F. a 18 de noviembre de 1994

SEÑOR LICENCIADO
DON PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
D E R E C H O ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)
P r e s e n t e

Muy estimado Maestro:

Me permito informar a Usted que la alumna **OLIVA OROZCO** ha concluido, bajo mi dirección, la elaboración de su tesis denominada "**LA TECNICA LEGISLATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS EFECTOS**", trabajo que a juicio del suscrito satisface los requisitos exigidos por los reglamentos de nuestra Facultad.

Por lo anterior me es grato someterlo a su distinguida consideración a fin de que si no existe inconveniente para ello se autorice la continuación de los trámites del caso.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle la seguridad de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E



A Dios
por darme la fortaleza para llegar a la meta
y la gracia de descubrir
en el ejercicio de mi profesión,
la oportunidad de servir.

A la memoria de mi madre
como un homenaje póstumo
por toda la dedicación, esfuerzo y cariño
puestos en mi formación
y que solo el sueño eterno pudo limitar.

A mi prima Adela
por ser la hermana y la amiga
que siempre me ha dado todo su cariño y confianza
y porque siempre me ha acompañado
cuando mas lo he necesitado

A mi sobrina Aurora
a quien tanto quiero y para quien deseo
que este trabajo pueda ser un estímulo
que despierte en ella nuevas inquietudes.

A "Ellos"
quienes con su ayuda me dieron confianza
y el impulso necesario para llegar a la meta anhelada
que hoy alcanzo
por la gracia de Dios.

**A mi padrino Ernesto (Q.P.D)
Quién con su afecto
me llenó de la ternura
como un padre**

**A mi tío Alfonso
con todo mi cariño
y admiración.**

**A la Dra. Olga Hernández Espindola
con todo afecto,
porque gracias a su sugerencia en el tema y ayuda para desarrollarlo,
encontré la dirección y el estímulo iniciales
para lograr el objetivo que hoy finalmente consigo.**

**Al Lic. Emilio Pérez Orocio
de quien siempre he tenido el apoyo que generosamente me ha brindado,
con sus conocimientos y experiencias profesionales,
y quien además ha sido
el amigo que sabe aconsejar, motivar y ayudar
sin escatimo alguno.**

**Al Lic. Víctor Manuel Dávila Barraza
con mi agradecimiento
por la libertad que me dio para desarrollar este trabajo
y por sus valiosas orientaciones para terminarlo.**

**Al Lic. Pedro Noguerrón Consuegra,
Director del Seminario de Derecho Administrativo
con mi profundo agradecimiento
por las facilidades que me dio para la realización de este trabajo.**

**Al Honorable Jurado
con todo respeto
por su tiempo dedicado a este sencillo trabajo.**

A todos mis maestros de la Facultad de Derecho
por su ejemplo en la entrega al estudio del Derecho,
por sus valiosos conocimientos
y por las inquietudes que en mí supieron despertar
para continuar mi formación académica.

Con un recuerdo especial para mis profesores:

Manuel Bejarano Sánchez,
Ignacio Burgoa Orihuela,
María Carreras Maldonado,
Fernando Castellanos Tena,
Raul Cervantes Ahumada,
Víctor Carlos García Moreno,
Mariano Jiménez Huerta (Q. P. D.),
José de Jesús López Monroy,
Héctor Molina González,
Jorge Moreno Collado,
Rafael Preciado Hernández (Q. P.D.),
Hugo Rangel Couto (Q.P.D.),
Andrés Serra Rojas.

Al Lic. Silvestre Mendoza González,
amigo
que con sus valiosos comentarios, tiempo y dedicación
me ayudó a finalizar este trabajo.

A la memoria de Doña Emma Godoy
quien con su ejemplo de tenacidad
y sus enseñanzas de amor al bien, a la belleza, a la justicia y a la verdad
me anima a intentar a hacer lo que ella decía:
"dejar el mundo un poco mejor de como lo encontramos".

A la Lic. Liboria Morales Lechuga
por su confianza y facilidades brindadas para realizar los trámites de mi titulación.

A todos mis maestros de la Facultad de Derecho
por su ejemplo en la entrega al estudio del Derecho,
por sus valiosos conocimientos
y por las inquietudes que en mí supieron despertar
para continuar mi formación académica.

Con un recuerdo especial para mis profesores:

Manuel Bejarano Sánchez,
Ignacio Burgoa Orihuela,
María Carreras Maldonado,
Fernando Castellanos Tena,
Raul Cervantes Ahumada,
Víctor Carlos García Moreno,
Mariano Jiménez Huerta (Q. P. D.),
José de Jesús López Monroy,
Héctor Molina González,
Jorge Moreno Collado,
Rafael Preciado Hernández (Q. P.D.),
Hugo Rangel Couto (Q.P.D.),
Andrés Serra Rojas.

Al Lic. Silvestre Mendoza González,
amigo
que con sus valiosos comentarios, tiempo y dedicación
me ayudó a finalizar este trabajo.

A la memoria de Doña Emma Godoy
quien con su ejemplo de tenacidad
y sus enseñanzas de amor al bien, a la belleza, a la justicia y a la verdad
me anima a intentar a hacer lo que ella decía:
"dejar el mundo un poco mejor de como lo encontramos".

A la Lic. Liboria Morales Lechuga
por su confianza y facilidades brindadas para realizar los trámites de mi titulación.

**Al Lic. Enrique Alfaro Araujo
por su amistad y generosidad
para regalarme sus valiosas experiencias profesionales
en el litigio.**

**A todos mis compañeros de trabajo
que me han ayudado y respaldado
cuando lo he necesitado.**

**A la Srita. Elsa Charles García
por su dedicación esmerada
que no solo se limitó
a la mecanografía de este trabajo las veces que fue necesario,
sino también
por interesarse en contribuir al mejor el logro
de este trabajo en el estilo**

**A todos mis amigos y amigas
en especial a
Luz del Carmen
y su firme confianza en mí,
a Goyita
por su ininterrumpida comprensión ,
a Cris
cuya amistad ha probado ser más valiosa que el oro,
a Ana
de quien he recibido continuo impulso y afecto,
a Eva
quien siempre tiene la palabra adecuada en todo momento
y a todos los que de alguna manera
me han ayudado con su aliento y amistad
para el logro de esta meta.**

INDICE

INTRODUCCION

Página

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES DE LA TECNICA LEGISLATIVA

A. BASES GENERALES DE LA TECNICA LEGISLATIVA..... 1

1. Contenido Interno de los Actos Legislativos..... 3
 - a. Metodología de la Construcción Jurídica..... 4
 - 1) El Derecho Prefijado y Discrecional.
 - 2) Derecho Casuístico y Abstracto.
 - 3) La Hermenéutica Jurídica.
 - b. Procedimiento y Formas de Organización y 13
Redacción de los Actos Legislativos.
 - 1) El Estudio de la Materia que se va a Legislar.
 - 2) Estudio Doctrinario de la Institución Jurídica.
 - 3) Estudio de Derecho y Legislación Comparada.
 - 4) Análisis y Estudio de la Jurisprudencia
 - 5) Colaboración Interdisciplinaria de diversos especialistas que conforman un equipo de trabajo para la elaboración de Leyes.
 - 6) Acopio de Información auxiliar que sirva de apoyo para completar el conocimiento de la materia que se proyectó legislar.

c.	Requisitos de Carácter Formal.	16
	1) Estructura.	
	2) Articulado.	
d.	Requisitos de Carácter Material.	20
	1) Integralidad.	
	2) Coherencia.	
	3) Correspondencia.	
	4) Realismo.	

B. CONCEPTO DE ACTO LEGISLATIVO Y SUS CARACTERES 22

1.	Clasificación del Acto Legislativo.	24
a.	Por el sistema a que pertenece:	24
	1) Nacionales.	
	2) Extranjeros.	
b.	Por su fuente:	24
	1) Legislativos.	
	2) Administrativos.	
	3) Jurisdiccionales.	
c.	Por los órganos que intervienen en su emisión y expresión:	25
	1) Simples.	
	2) Compuestos.	
d.	Por su ámbito espacial de validez:	25
	1) Federal.	
	2) Local.	
e.	Por su ámbito temporal:	25
	1) Determinados.	
	2) Indeterminados.	

f.	Por su ámbito material:	26
	1) De Derecho Público.	
	2) De Derecho Privado.	
g.	Por su ámbito personal:	26
	1) Genéricos.	
	2) Individualizados.	
h.	Por su jerarquía:	26
	1) Constitucionales.	
	2) Reglamentarios.	
	3) Ordinarios.	
	4) Individualizados.	
i.	Por su sanción:	29
	1) Leyes Perfectas.	
	2) Leyes Más que Perfectas.	
	3) Leyes Menos que Perfectas.	
	4) Leyes Imperfectas.	
j.	Por su cualidad:	29
	1) Positivo o Permisivo.	
	2) Negativo o Prohibitivo.	
2.	Elementos del Acto Legislativo:	29
	a. Sujeto.	
	b. Buena Voluntad.	
	c. Forma.	
	d. Contenido.	
3.	Efectos Jurídicos.	34

CAPITULO II
LA FUNCION PUBLICA

A. CONCEPTOS GENERALES DE LA FUNCION PUBLICA.....	37
B. NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA	42
C. CONCEPTO Y DISTINCION ENTRE FUNCIONARIOS	46
EMPLEADOS Y SERVIDORES PUBLICOS	
D. DEBERES Y RESPONSABILIDADES DE	
LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.....	59
1. Deberes con la Administración.....	59
2. Deberes con los Administrados	62
3. Deberes de Jerarquía	62
4. Derechos y Deberes de Superior Jerárquico	64
respecto al Inferior.	

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE LOS ORDENAMIENTOS
JURIDICOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN MEXICO

A. EPOCA PREHISPANICA	65
1. Gobierno.....	68
a. El Tecpilcalli.	

	b.	El Tequihuacalli.	
	c.	El Achcauhcalli.	
	d.	El Cuicacalli	
	e.	El Calmecac y el Telpochcalli.	
2.		La Hacienda	71
	a.	El Petacalco.	
		1) Calpixqui.	
3.		La Justicia	73
	a.	El Tlaxitlán.	
	b.	El Teccalli.	
	c.	El Tribunal de los Comerciantes.	
	d.	El Cihuacoatl.	
4.		Criterios para designar Autoridades.....	75
5.		Sanciones a las Autoridades.	76
B. EPOCA COLONIAL.....			78
1.		Las Visitas	78
2.		Los Juicios de Residencia.....	79
	a.	Los Juicios de Residencia y los Oficios Consejiles.	
	b.	Los Juicios de Residencia de Corregidores y Gobernadores	
	c.	Los Juicios de Residencia de los Oidores.	
	d.	Los Juicios de Residencia contra Presidentes y Virreyes.	
3.		La Responsabilidad de los Residenciados.....	84
C. EPOCA INDEPENDIENTE			86

1. Constitución de Cádiz.
2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.
3. Reglamento provisional político del Imperio Mexicano.
4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1824.
5. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana. 1836
6. Bases Orgánicas de la República Mexicana. 12 de junio de 1843.
7. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.
8. Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana.
15 de mayo de 1856.
9. La Constitución de 1857.
10. Adiciones y Reformas introducidas en la Constitución de 1857.

D. EPOCA CONTEMPORANEA..... 111

1. La Constitución Federal de 1917..... 111
 - a. Título Cuarto:
De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - 1) Análisis y Comentarios al artículo 108.
 - 2) Análisis y Comentarios al artículo 109.
 - 3) Análisis y Comentarios al artículo 110.
 - 4) Análisis y Comentarios al artículo 111.
 - 5) Análisis y Comentarios al artículo 112.
 - 6) Análisis y Comentarios al artículo 113.
 - 7) Análisis y Comentarios al artículo 114.

CAPITULO IV

**LA TECNICA LEGISLATIVA EN LA ACTUAL
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

- A. EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA EN LA LEY..... 121**
- B. SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDA LA LEY 122**

C. AMBITO DE APLICACION.....	129
1. Espacial.	
2. Personal	
3. Temporal.	
4. Material.	
D. AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACION.....	136
E. PROCEDIMIENTO.....	139
F. SANCIONES.....	143
G. RECURSOS.....	148
CONCLUSIONES.....	153
BIBLIOGRAFIA.....	158

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis, es un estudio sobre Técnica Legislativa, tema que despertó mi inquietud, en virtud de la trascendencia que tiene el aplicar debidamente sus principios y reglas en la elaboración de todo ordenamiento jurídico, por los efectos que resultan cuando éstos se dejan de lado, lo cual se traduce en ineficacia jurídica para la sociedad que se pretende regular con tales normas.

Es por ello que al acercarme a conocer algo de lo que es la Técnica Legislativa, a la luz de sus principios y reglas, analizo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que a la responsabilidad administrativa se refiere, toda vez que ésta es la primera vez que se regula a nivel constitucional.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el primero se exponen los conceptos generales de la Técnica Legislativa con el objeto de tener una base teórica que sirva de plataforma para posteriormente poder hacer el análisis de la ley en estudio.

En el capítulo segundo se estudia la Función Pública, su naturaleza jurídica y los conceptos doctrinarios de lo que se entiende como funcionario y empleado públicos, en contraposición a lo que se pudiera entender por servidor público y a la importancia que tiene el hacer esta distinción en la ley con base en estos conceptos.

Por otro lado, se hace referencia de manera muy general de la evolución que en nuestro país desde sus principios, ha tenido la idea de lo que es la autoridad que gobierna y sus agentes de apoyo, sus características en algunos casos, pero sobre todo, el control de su gestión a través de los diversos ordenamientos constitucionales y criterios que se han aplicado, incluso su sanción, hasta nuestros días.

En ese orden de ideas y con los conceptos doctrinarios vertidos en los capítulos anteriores, se hace un exámen de diversos aspectos de la ley, con apoyo en los principios de Técnica Legislativa, tales como el concepto de responsabilidad administrativa, los sujetos de aplicación, las autoridades encargadas de su aplicación, etc., y los efectos que tiene en cada caso desde mi punto de vista, y con el soporte de opiniones de notables estudiosos del derecho.

Finalmente, se presentan las conclusiones a que me llevó el estudio realizado, con todas las limitaciones que como novata en la investigación se manifiestan y solo con la intención de dejar una inquietud, para quienes tengan mayor conocimiento y experiencia en la investigación y se interesen por el tema, realizando posteriormente un estudio más profundo.

Al Honorable Jurado de mi Exámen Profesional:

La sustentante solicita su benevolencia, en virtud de que estando para imprenta este trabajo de tesis, se publicaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y el artículo 108, base del mismo estudio, fue reformado en su párrafo segundo, motivo por el cual por separado y al final hago unos breves comentarios al respecto. Asimismo por lo que se refiere a las reformas que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 28 de diciembre de 1994 en el mismo Diario Oficial de la Federación, en su artículo 37, relativo a la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Social.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

A. BASES GENERALES DE LA TECNICA LEGISLATIVA

El análisis de la Técnica Legislativa que sirvió de base al proceso de formación de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos dirige en principio a la búsqueda de lo que es la técnica legislativa, a conocer sus reglas y a la mejor manera de utilizarlas, así como los objetivos que los órganos de Estado tratan de alcanzar, al emitir actos legislativos eficaces y convenientes.

Podemos partir de la idea de que el derecho como tal, no es inmutable, pues al igual que la vida social está en constante evolución, circunstancia que lo compromete a cambios conforme a las nuevas necesidades sociales que se presentan, so pena de perder su vigencia real. (1) Es por ello que la ciencia jurídica ha sufrido variaciones dinámicas en su constante devenir, haciéndolas siempre perfectibles.

Así pues, la constante presión de los hechos como la repercusión que el factor económico ha tenido en la vida social contemporánea, ha presentado alteraciones profundas en las instituciones jurídicas fundamentales.

El acto legislativo, como manifestación formal de las instituciones jurídicas, requiere para su elaboración de una técnica legislativa que lo adecúe de manera efectiva, a esa realidad dinámica y cambiante. De estas consideraciones surge necesariamente la interrogante: ¿Qué es la técnica legislativa? Podemos empezar por tratar una acepción según su etimología. La palabra Técnica deriva de la voz griega "Takne" arte, que significa "El arte de aplicar los medios idóneos para obtener un resultado deseado". (2)

-
- (1) GARCIA, Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 15a.ed. México. Edit. Porrúa., S.A. 1968, p.38
- (2) Enciclopedia Jurídica OMEBA. p. 12

Técnica Legislativa es el conjunto de reglas o normas técnicas a que la acción legislativa debe ajustarse, independientemente de su legitimidad y valor intrínseco, procurando que los actos legislativos configuren una realidad adecuada para que tengan vigencia, y que al aplicarse resulten eficaces y convenientes (3).

García Maynez nos dá una definición de Técnica Legislativa, "es el arte de la elaboración o formulación de Leyes".(4)

Alberto Castells dice que "La Técnica de Legislación es el conjunto de fórmulas y procedimientos de acción práctica que compensan las carencias del legislador en la aplicación de la teoría sistemática y en la construcción ordenada de un sistema de normas". (5) Para Pinto Ferreira, la Técnica Legislativa es el arte de redactar leyes . (6)

La idea o concepto de Técnica Legislativa y el problema que de ella se deriva no fue muy clara para los juriconsultos, sino a partir de la elaboración del Código Civil Alemán, el cual se estructuró bajo reglas científicas, concluido en 1886; (7) pues anteriormente a éste, todos se basaban en una técnica espontánea, intuitiva como en el caso del Código Napoleónico.

Stuart Miller ya había advertido que para elaborar leyes se requiere sobre todo de "experiencia y práctica", además de largos y laboriosos estudios, realizados por gentes avezadas en el tema.

Sin embargo, nos refiere Pinto Ferreira (8) no hay que olvidar cómo en la antigua Roma el arte de redactar leyes alcanzó su perfección, especialmente con Papiniano, uno de los grandes juristas que logró un brillante y fino estilo jurídico en su redacción.

(3) MEEHAN, José Héctor. Teoría y Técnica Legislativas. Buenos Aires, Argentina. ediciones Depalma, 1976. p. 71

(4) GARCIA, Maynes Eduardo. Ob. Cit. p. 318

(5) CASTELLS, Alberto" Crisis Legislativa." Revista La Ley. Buenos Aires, Argentina. Talleres Gráficos, Año XXXIII, Tomo 134, abril, mayo y junio 1969, p. 3

(6) FERREIRA Pinto." Técnica Legislativa como Arte para Religir Leis." Revista de la Academia Brasileña de Letras Jurídicas. Trad. Oliva Orozco, Brasil. Edil. Sinta Gráfica E. Ltda. Año 1, No. 1, 1er. semestre 1985, p. 31

(7) FERREIRA Pinto. Ob. Cit. p. 1

(8) Ibidem. p.1

En relación a la Técnica Legislativa, J. H. Meehan hace una división de la misma diciendo que es:

- a) Externa, cuando se refiere a preparación, discusión, sanción y promulgación de los actos legislativos, e
- b) Interna, cuando se trata del contenido y forma de estos mismos actos.

Trataremos aquí lo relativo a la Técnica Legislativa Interna, toda vez que nuestro objeto de estudio se refiere al contenido y forma de los ordenamientos jurídicos y a la correcta aplicación de reglas técnico-legislativas en su elaboración.

1. Contenido interno de los Actos Legislativos.

Existe actualmente la necesidad de crear una metodología de la Técnica Legislativa que otorgue los principios básicos para la preparación y sistematización de los proyectos de los actos legislativos.

En principio, se puede entender como metodología legislativa, de acuerdo con Alberto Castells, "el sistema reflexivo mediante el cual se crean intelectualmente:

- Cuadros racionales y vías de acceso científicas para la captación del consejo y objeto del acto legislativo.
- Procedimientos y modos para organizar el mayor nivel de realización de las normas políticas y jurídicamente deseables". (9)

En Rumanía, Ilariu Mrejeru nos señala que la Metodología General de Técnica Legislativa, tiene como objeto la elaboración de actos legislativos en su conjunto, recomendando métodos y medios de técnica legislativa, tanto en la fase de conceptualización y de determinación de las soluciones de la futura reglamentación, como en la redacción. Refleja además el principio según el cual la elaboración de la ley debe ser considerada como un proceso único y unitario.

(9) CASTELLS, Alberto. Ob. Cit. p. 3

De esta manera se institucionalizan los medios y los métodos de Técnica Legislativa, tanto para la elección de las soluciones de la ley a partir de la realidad y de las necesidades sociales, como para la redacción correcta del texto de la misma.

Se crea además un marco organizacional adecuado para la coordinación de la actividad legislativa, atribuyendo tareas de los órganos designados a participar en la elaboración de futuras reglamentaciones jurídicas . (10)

Tomando en cuenta las acepciones anteriores sobre la metodología de la Técnica Legislativa, podemos notar que existen dos fases para la elaboración de actos normativos que se refieren a su concepto o contenido, a los procedimientos y formas para su mejor redacción.

a. Metodología de la Construcción Jurídica.

Los actos normativos, en cuanto a su concepto y contenido y de conformidad a un derecho históricamente dado, precisan de una elaboración científica, a la que se le denomina construcción jurídica.

Para Rudolf Stammler, (11) la finalidad de la construcción jurídica está en desentrañar una unidad de concepción en los problemas jurídicos que se plantean , lo cual exige una ordenación metódica de los problemas de derecho, a través de conceptos fijos y claramente dilucidados. Esta idea resulta de considerar que todos los hechos jurídicamente regulados de la convivencia humana, se deben reducir a los conceptos fundamentales del derecho.

Esta labor resulta difícil dado que lo que más se puede obtener son fórmulas relativamente generales, pero nunca resultados de absoluta pureza, porque el propio autor manifiesta que solola forma de nuestros pensamientos, a los que llamamos conceptos jurídicos fundamentales, no son absolutamente puros.

- (10) MREJERU, Ilariu. "Le rôle de la Méthodologie Générale de Technique Législative dans le Processus d'Elaboration des Lois et d'autres Actes Normatifs", Revue Roumaine des Sciences Sociales, Bucarest, Roumanie, Ed. Academiei. Republic Socialiste Roumanie, Tome 23, No. 1 Janvier-Juin 1979. (Série de Sciences Juridiques). p. 27
- (11) STAMMLER, Rudolf. Tratado de Filosofía del Derecho. Trad. del alemán W. Rocas, México, Editora Nacional, 1974, p. 309

Por lo tanto, la actividad científica de la que se habla, tiene como finalidad esclarecer el contenido de un derecho determinado y el resultado a que llegue el jurista en la construcción jurídica, será la norma jurídica concreta, sin emitir ningún juicio intrínseco sobre el orden jurídico que elabora.

El autor distingue los conceptos jurídicos puros y los condicionados como un método necesario de ordenación de todo derecho. Esta división sistemática se refiere, en el primer caso a que cuando un concepto señala un modo de ordenación siempre igual, sin mencionar el menor dato concreto sensible, se está frente a un concepto jurídico puro. Por el contrario, si un concepto para su determinación requiere de un objeto perceptible a los sentidos, entonces se tratará de un concepto jurídico condicionado. (12) Apoyándonos en la anterior distinción, podemos señalar que la actividad del legislador se va a circunscribir a los conceptos condicionados, dado que son los que componen el contenido de un orden jurídico determinado.

Con los conceptos anteriormente determinados, podemos entender, de acuerdo a R. Stammler, qué es la formulación jurídica. (13)

Para él, existen diversos modos de formulación jurídica, que son:

1) El Derecho Prefijado y Discrecional.

Parte de que el derecho es una voluntad vinculatoria, y que por lo tanto, solo puede manifestarse dirigiéndose a personas y de que para que exista un orden jurídico se requiere de su formulación. Para ello se necesita una doctrina absoluta, a base de formas puras que constituyan la unidad de ordenación. Así, cabe también la posibilidad de una teoría de la formulación del derecho.

Como todo derecho encuentra su expresión en forma de normas jurídicas, éste deberá armonizarse con el curso histórico de los acontecimientos jurídicos y tomar en cuenta, por lo tanto, futuras posibilidades que surjan de su intervención.

Esta doble consideración que trata de formular normas jurídicas con sus requisitos y sus efectos y que debe contar con ulteriores alteraciones, es una doble forma de dar expresión a la voluntad jurídica.

(12) STAMMLER, Rudolf. Ob. Cit. p. 302

(13) Ibidem p. 321 y ss.

Otra posibilidad opuesta a la expresada, es la del derecho discrecional, en el que se permite que en un litigio, las partes o el juez, elijan la regla jurídica que consideren justa para la solución del mismo.

2) Derecho Casuístico y Abstracto.

Stammler dice que toda norma jurídica contiene un caso de derecho, esto es, la indicación de un supuesto de hecho, al que como requisito jurídico se atribuye el efecto jurídico correspondiente. De lo que resulta que todas las normas jurídicas son casuísticas y que si la voluntad del derecho solo se manifiesta en normas jurídicas, ya se puede decir que toda formulación jurídica es casuística por necesidad.

La palabra casuística, en otra significación mas restringida, viene a ser opuesta al modo abstracto de plantear problemas jurídicos. Los preceptos casuísticos -dice el autor- disponen a base de datos concretos; las normas jurídicas abstractas, en cambio, se formulan con relativa generalidad.

De cualquier forma es correcta la formulación del derecho, pues ya nos señala el autor que el "arte legislativo está en saber utilizar ambos criterios, cada uno en su hora y en su lugar". (14)

3) La Hermenéutica Jurídica.

La interpretación de una voluntad jurídica es comprenderla en su modo de ser concreto, que la hace diferente de otras voluntades jurídicas.

Existe una pauta para la interpretación de las voluntades jurídicas manifestadas en las normas y en los negocios jurídicos. Según Stammler, se puede buscar el fin de una voluntad jurídica, dentro de sus normas circunscritas, y así poner en claro los requisitos concretos establecidos y sus efectos con relación a otros, y también tomar la voluntad de que se trata en conjunto, como un medio para conseguir un fin exterior.

Otros medios para completar el derecho prefijado, son la inducción jurídica y la analogía jurídica.

(14) STAMMLER, Rudolf. Ob. Cit. p. 326

La inducción jurídica tiene como finalidad hacer saber en qué se conoce la identidad de género de varias normas jurídicas. Esta situación nos lleva a hacer un análisis intrínseco del derecho, a base de diferentes notas genéricas. Este método se apoya en los conceptos puros fundamentales del derecho.

Cuando ya se ha formado un grupo de normas, los efectos jurídicos de éstas, constituyen la unidad genérica.

Este procedimiento es válido para construir las partes generales del sistema.

La inducción jurídica solo tiene como función la complementación del derecho prefijado, pero no puede ser creadora.

Por otro lado, la analogía jurídica se plantea el problema de que una cuestión aún no resuelta; se apoya entonces en otra resolución dictada. Mientras que la inducción jurídica parte de lo particular a lo general, la analogía procede mediante paralelo, es decir, de lo especial con lo especial.

Otro método jurídico que es importante mencionar es el de Ihering, notable jurista que aplica el método de la historia natural a la materia jurídica. Este también es un medio para lograr la construcción jurídica.

La construcción jurídica es una operación creadora y de organización, producto del instinto y del talento, cuyo fin es la organización de los cuerpos jurídicos.

Trata Ihering de comparar a las disposiciones jurídicas con la masa o materia a las que da el calificativo de jurídico, y a las instituciones jurídicas, con seres o cuerpos jurídicos, por tratarse de verdaderas individualidades, que tienen vida, y como tales nacen, mueren, actúan, luchan, etc. Así toda la materia jurídica se transforma en cuerpos jurídicos. De aquí que se hable del método de historia natural.

La construcción jurídica, según este método, se debe sujetar a las siguientes reglas:

- 1a. La construcción doctrinal debe aplicarse exactamente al derecho positivo.
- 2a. Unidad sistemática, esto es, no habrá contradicción doctrinaria.

3a. Belleza jurídica. La materia debe ser configurada artísticamente.

La ciencia jurídica requiere de un verdadero estilo artístico, sencillez, claridad, transparencia y naturalidad.

Una vez concluida la construcción jurídica, su resultado es el sistema. Con éste, Ihering dice que se abre a la ciencia un campo inmenso de investigaciones, de descubrimientos, etc.

La crítica que se hace a éste método es que, en el supuesto de que fuera realizable, y aun cuando se garantizara la bondad de sus resultados; éstos, al ser supuestamente exactos, no implican que sean precisamente resultados justos, circunstancia que hace del método un medio inadecuado de ordenación jurídica, si se parte de la idea de que el derecho debe tener como fin la justicia y que ésta no es producto de una igualdad matemática. Es por ésto que resulta objetable la misión de la ciencia en este sentido, porque no debemos olvidar que la vida humana, en cuanto a su existencia, no se puede conocer, ni comprender, ni analizar a través de métodos que se emplean para los fenómenos de la naturaleza. Tampoco mediante enfoques y procedimientos que resultan adecuados para tratar con las ideas puras, de las que trata la lógica formal. Es importante destacar que los hechos humanos, aunque tengan sus causas y prodiguen sus efectos, tienen además sentido o significación y que se relacionan con valoraciones.

Estas circunstancias nos obligan a pensar que para encontrar los medios adecuados que obtengan determinados fines, es necesario considerar que si bien es cierto que éstos pueden ser objeto de estudio de la razón, rara vez, como antes se dijo, los esquemas puros de la razón son llevados a la práctica plenamente en un cien por ciento, debido a que influyen factores no racionales -emociones, determinadas pasiones, impulsos, apetitos,- intereses que explican la desviación de la línea de conducta, para la que se estableció un precepto normativo que tiene un fin determinado y que se fundó en el supuesto de que se cumpliera la conducta esperada.

También influyen en los problemas humanos la jerarquía o diversos rangos de valores, en la medida de realización más o menos correcta de cada uno de ellos.

En este sentido, consideramos que más que un método científico para la elaboración de normas jurídicas, se debe emplear la estimativa jurídica que nos dice cuáles son los valores que se pueden intentar cumplir mediante el derecho, así como los valores que no pueden ser realizados por vía jurídica.

Hagamos una relación sobre los valores de alto rango en que debe inspirarse el derecho: justicia, dignidad de la persona individual, libertades fundamentales del hombre, bienestar general, paz, orden, seguridad, etc., así como otra serie de valores que van comprendidos en la prudencia, por ejemplo:

- 1o. - Genuina adecuación del problema planteado y de los factores y condiciones que se dan en ese problema.
- 2o. - Congruencia histórica, es decir, lo aproximado de acuerdo al momento histórico, tanto por su realidad presente como su proyección al futuro.
- 3o. - Viabilidad o practicabilidad de las normas que vayan a ser establecidas, es decir, que tengan una máxima probabilidad de eficacia real.
- 4o - Ponderación y estimación de los efectos ulteriores que en el futuro inmediato pueden causar las normas que se emitan, con objeto de evitar males mayores que los que se intentaron remediar.
- 5o - Armonía entre un anhelo de progreso y la conciencia de las posibilidades reales. Armonía entre los intereses contrapuestos, en la medida que lo permita la justicia.
- 6o - Legitimidad de los medios empleados para el logro de los fines justos.
- 7o - Economía, es decir que con en el mínimo de fricciones y de malgastose dé satisfacción a una mayor cantidad posible de intereses legítimos.
- 8o. - Respeto, que significa no dañar los más altos valores a las expectativas que se conciben por trabajos y esfuerzos hechos.

Ahora es importante hacer un análisis de la acción humana. Ello con el objeto de señalar algunos de los resortes y circunstancias que impulsan al hombre a actuar, factores por demás de indispensable consideración en la elaboración de normas jurídicas.

- El hombre actúa siempre en un mundo concreto, en una circunstancia real, limitada y caracterizada por condiciones especiales.

- Este mundo concreto le ofrece más posibilidades, pero lo limita en otras.

- Para tratar de resolver un problema que se dé en ese mundo concreto y limitado, se deben considerar las valoraciones que intervienen:
 - 1o. La idoneidad de la meta o finalidad para satisfacer la necesidad en cuestión.

 - 2o. La justificación del fin desde varios puntos de vista: utilitario, moral, de justicia, etc.

- La experiencia,, tanto propia como ajena, dado que el hombre no solo actúa en función de la ley de la razón.

Aun después de las observaciones anteriores en la acción humana, se dan fracasos debido tal vez a que no hubo una apreciación correcta de las circunstancias, o de las valoraciones de los propósitos.

Del análisis anterior, se deduce una adaptación de la acción productora de normas (legislativas, administrativas y judiciales. Se manifiesta "la producción de los contenidos del derecho, tanto normas generales como normas individualizadas, que deben regirse por la lógica de lo humano o de lo razonable", pues la lógica de la razón o lógica formalista tradicional, solo tiene aplicación en el estudio de las formas a priori o esenciales de lo jurídico, pero nunca en la materia y contenido de las normas jurídicas.

Es por ello que es muy importante el papel del legislador porque debe dar prioridad a los juicios de valor que éste adopte como fuente de inspiración y como pauta para establecer su norma, objetivo esencial e imperativo en toda obra legislativa, pudiéndose agregar que para el logro de estos nobles ideales, resulta indispensable también el cumplimiento de determinadas reglas técnicas de carácter formal (lenguaje, estilo, estructura, precisión, vocabulario, etc. que mas adelante trataremos), que los hagan posibles.

Finalmente podemos decir que, para lograr una metodología que nos induzca a la elaboración de normas jurídicas que regulen la conducta humana, dada la enorme y complicadísima multitud de componentes heterogéneos que intervienen en las interrelaciones humanas, sería conveniente partir de la lógica de lo razonable, como una guía rectora del conjunto de operaciones mentales, que se entrelazan para dar lugar a un proyecto de decisión más justa, dentro del orden jurídico positivo.

Por lo tanto y atendiendo a las razones anteriores, hemos considerado necesario exponer aquí las características que se hacen de la lógica de la acción humana o lógica de lo razonable, que a nuestro criterio serían los principios básicos de la producción de los contenidos del derecho.

Características de la lógica de lo razonable:

Primera.

En el Derecho está circunscrita, condicionada e influida por la realidad de un mundo social e histórico en el cual, con el cual y para el cual son producidas las normas jurídicas.

Segunda.

Se encuentra impregnada de valoraciones, de criterios estimativos o axiológicos, circunstancia que la hace diferente de la lógica formal o racional.

Tercera

Las valoraciones son concretas, porque se refieren a una determinada situación real que obliga a tomar en cuenta todas las posibilidades y todas las limitaciones reales.

Cuarta.

Son las valoraciones las que constituyen el funcionamiento para la formulación de los objetivos y de aquí el establecimiento de las finalidades.

Quinta.

La formulación de objetivos o finalidades que se apoya además de valoraciones, en las posibilidades que la realidad humana social, concreta, le ofrezca.

Sexta.

Está regida por razones de congruencia o de adecuación:

- Entre la realidad social y los valores, lo cual significa saber cuáles son los valores apropiados para la ordenación de una determinada realidad social.
- Entre los valores y los fines objetivos.
- Entre los objetivos y la realidad social, o sea cuáles son los propósitos de posible y conveniente realización.
- Entre los fines u objetivos y los medios, esto es, la adecuación de los medios para los fines.
- Entre los fines y los medios, refiriéndose a la ética de los medios para lograr este fin, pues es sabido que cuando se trata de conseguir un fin bueno, con medios malos se pierde la bondad del fin. También se trata de ver la eficacia de los medios.

Séptima.

Algo verdaderamente importante en la lógica de lo razonable, es que se basa en las enseñanzas que proporciona la experiencia de la vida humana y de la experiencia histórica.

b. Procedimiento y Formas de Organización y Redacción de los Actos Legislativos.

Existen varias etapas en el proceso de formulación de los actos legislativos, entre los cuales señalaremos los que hemos considerado de mayor importancia, siguiendo el criterio de diversos autores.

En primer término se tendría:

1) El Estudio de la Materia que se va a Legislar.

Esto implica un análisis lo más amplio posible de la materia de que se trata en el nuevo ordenamiento, así como la política legislativa en la que será enmarcado. Esto, con el propósito de que el legislador conozca el objetivo o fin que se pretende lograr con la norma.

Jorge B. Vivas nos señala una serie de cuestionamientos que con más o menos agudeza, nos ayudan a hacer el análisis de la materia que se regula, a saber: (15)

- ¿Cuál es la materia de la nueva ley?
- ¿Qué aspectos de los asuntos económicos, sociales y políticos trata la ley?
- ¿Qué datos fidedignos, literatura, opiniones de expertos y asesores se disponen sobre el problema de que se trata?
- ¿Cuál es su efecto acumulativo?
- ¿Cuál es el objetivo amplio de la nueva ley propuesta?

(15) VIVAS, Jorge B. "Normas para la Formulación y Redacción de la Legislación", Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, Argentina. Edit. Compañía Impresora Argentina, Año XXV, No. 1514, 19 Marzo, 1963, (Serie Moderna) p. 2-3

- ¿Cuáles son las situaciones de hecho específicas, por las que la ley vigente prevé una solución inadecuada?
- ¿Cómo ha sido tratado el problema en otros estados o en otros países?
- ¿Se ha hecho alguna crítica o indicación para mejorar la situación jurídica, por parte de los funcionarios gubernamentales encargados de la observancia y ejecución de la norma?
- ¿Cuál ha sido la política general en otras leyes anteriores?
- ¿Qué solución específica se recomienda para remediar el problema?
- ¿Cuál es el objetivo o propósito inmediato y específico de la nueva ley?
- ¿Cuáles son los resultados e implicaciones políticas, sociales y económicas probables de la resolución propuesta?
- ¿Existe alguna cuestión concerniente a la constitucionalidad de la ley propuesta, en relación a la Constitución Federal?

2) Estudio Doctrinario de la Institución Jurídica.

En este aspecto el legislador reflexionará sobre la naturaleza jurídica de la institución y sus relaciones con otras instituciones (16).

3) Estudio de Derecho y Legislación Comparada.

El estudio del derecho comparado es importante debido a que, además de la aportación de experiencias valiosas para éste ámbito, se da una integración de la época en que vivimos, pues resulta difícil pensar que se pueda legislar en forma aislada (17).

 (16) MAISCH Von Humboldt, Lucrecia. "Necesidad de una Técnica Legislativa que regule adecuadamente el Fenómeno Socio-Económico de la Actualidad". Revista de Derecho y Ciencias Políticas. Lima, Perú. Edit. Imprenta de la Universidad. de San Marcos, Vol.37, No.3, Septiembre-Diciembre 1973 p.94

(17) *Ibidem*.

4) Análisis y Estudio de la Jurisprudencia

En este renglón es importante conocer el criterio de aplicación e interpretación judicial o administrativa que los órganos del Poder Judicial han hecho a casos concretos

en la materia, con objeto de superar defectos que en ordenamientos anteriores se hubieren cometido, si es que ya hubiera algún antecedente en este sentido, sino para perfeccionar los medios que en la nueva ley se proponen, para la consecución de los fines que se pretenden lograr.

5) Colaboración Interdisciplinaria de Diversos Especialistas que Conformen un Equipo de Trabajo dedicado a la Elaboración Material de Leyes.

Este podría comprender a juristas, científicos, políticos, sociólogos, ingenieros, matemáticos, programadores, etc., así como especialistas en las distintas ramas del derecho y técnica legislativa (18).

6) Acopio de Información Auxiliar que sirva de Apoyo para Completar el Conocimiento de la Materia que se proyecta Legislar.

En este rubro cabría mencionar estadísticas, cuestionarios dirigidos a especialistas en el tema, encuestas a personas que resulten ser sujetos de aplicación de la ley, así como a quienes les corresponde aplicarla, recoger las experiencias que se han tenido en otros ordenamientos similares, si ya los hubo a través de la entrevista; en general todas aquellas investigaciones de campo, que a través de la observación y de las entrevistas se puedan realizar, y de todos aquellos medios que sean idóneos para conocer mejor el problema jurídico.

La eficacia y la conveniencia de los actos legislativos depende también, y en gran medida, de satisfacer los requisitos técnicos de carácter formal y material, es decir, los que se refieren a la forma y al contenido respectivamente.

(20) CASTELLS, Alberto. Ob. Cit. p. 3

C. Requisitos de Carácter Formal

1) Estructura

La estructura jurídica, Edgar Elías Azar la compara muy atinadamente con la de un edificio jurídico, el cual debe ser erigido "a partir de un sólido cimiento constitucional con una estructura legal básica, suficientemente elástica, perfectamente relacionada con aquel y con toda una super estructura funcional". (19)

En cuanto al contenido de los ordenamientos, y para su mejor integración, se aconseja que se asienten de manera ordenada, de tal modo que conformen un cuerpo adecuadamente articulado y sistematizado. Por lo tanto, para la construcción de la estructura de la ley, podemos tomar en cuenta las siguientes partes: (20)

1o. La exposición de Motivos.

"Es la justificación de la regularización normativa, manifestando de manera especial la necesidad de la reglamentación. Su esencia y finalidad. Los efectos de orden político, económico, social o cultural, en función del objeto que se reglamenta. Los efectos de la nueva reglamentación en las ya existentes". (21)

"La exposición de motivos cumple dos funciones: una como instrumento de presentación y otra como medio de interpretación en la actividad de aplicación". (22)

2o. Disposiciones Generales.

En este renglón se determina el ámbito de validez material, territorial y temporal. Su objeto o fin.

-
- (19) AZAR, Edgar Elías. "Breves reflexiones sobre algunas técnicas legislativas", Revista de Investigaciones Jurídicas. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 8, No. 8. Tomo 2, 1984.
 - (20) Dirección de Investigación y Estudios Jurídicos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la S.P.P., Lineamientos para la Estructuración de Proyectos de Ley. Un Ensayo Sobre Técnica Legislativa, México. Octubre 1986, p. 7-8
 - (21) MREJERU, Ilariu, Ob. Cit. p. 52
 - (22) *Ibidem*

C. Requisitos de Carácter Formal

1) Estructura

La estructura jurídica, Edgar Elías Azar la compara muy atinadamente con la de un edificio jurídico, el cual debe ser erigido "a partir de un sólido cimiento constitucional con una estructura legal básica, suficientemente elástica, perfectamente relacionada con aquel y con toda una super estructura funcional". (19)

En cuanto al contenido de los ordenamientos, y para su mejor integración, se aconseja que se asienten de manera ordenada, de tal modo que conformen un cuerpo adecuadamente articulado y sistematizado. Por lo tanto, para la construcción de la estructura de la ley, podemos tomar en cuenta las siguientes partes: (20)

1o. La exposición de Motivos.

"Es la justificación de la regularización normativa, manifestando de manera especial la necesidad de la reglamentación. Su esencia y finalidad. Los efectos de orden político, económico, social o cultural, en función del objeto que se reglamenta. Los efectos de la nueva reglamentación en las ya existentes". (21)

"La exposición de motivos cumple dos funciones: una como instrumento de presentación y otra como medio de interpretación en la actividad de aplicación". (22)

2o. Disposiciones Generales.

En este renglón se determina el ámbito de validez material, territorial y temporal. Su objeto o fin.

- (19) AZAR, Edgar Elías. "Breves reflexiones sobre algunas técnicas legislativas". Revista de Investigaciones Jurídicas. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 8, No. 8. Tomo 2, 1984.
- (20) Dirección de Investigación y Estudios Jurídicos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la S.P.P., Lineamientos para la Estructuración de Proyectos de Ley. Un Ensayo Sobre Técnica Legislativa, México. Octubre 1986, p. 7-8
- (21) MREJERU, Ilariu, Ob. Cit. p. 52
- (22) *Ibidem*

3o. Definición y Concepto de la Institución que se Regula.

Determinación de los objetos o personas a quienes habrá de aplicarse la ley y de los órganos encargados de aplicarla.

4o. La Parte Dinámica.

La que señala el funcionamiento y operatividad de la ley, a través de disposiciones sustantivas y orgánico-procedimentales, en las que se establecen:

- Las atribuciones de las autoridades.
- Obligaciones de los gobernados.
- Procedimiento para la aplicación de la ley por parte de las autoridades, en caso de incumplimiento de los gobernados; así como de los recursos de defensa que a éstos últimos corresponden.

5o. Disposiciones de Carácter Obligatorio.

Contienen las normas que definen:

- Las infracciones.
- Las sanciones correlativas a la infracción.
- Recursos de defensa de los particulares.

6o. Disposiciones Transitorias.

Determinan si se han de abrogar o derogar otros ordenamientos similares o relativos a la materia y la fecha de entrada en vigor.

2) Artulado.

El artículo es el elemento básico de la ley, constituye el punto central y la base de toda ordenación legislativa.

El papel relevante que el artículo tiene es el de enlazar los asuntos de un acto de orden legislativo, así como la presentación, división o agrupamiento de la materia que regula. (23)

Los artículos se dividen a su vez en párrafos, y éstos en incisos, en el caso de nuestra legislación. En otros países como en Alemania, se usa el párrafo en lugar del artículo y los norteamericanos usan la sección. (24)

Para ordenar y distinguir los artículos se usan números arábigos, y el uso de las letras o números romanos, para el caso de los incisos o apartados de los propios artículos. Este sistema de integración de los ordenamientos legales, parece un manejo ágil y práctico. (25)

A continuación expondremos algunas reglas sobre la forma de redactar los artículos en todo ordenamiento legal:

- " 1a. Cada artículo solo debe abarcar un asunto.
- 2a. El artículo debe referirse exclusivamente a la norma general y al principio. Las excepciones y las medidas complementarias se deben reservar para las subdivisiones, especialmente para los párrafos.
- 3a. Cuando el asunto regulado en el artículo exige discriminación, el enunciado formará el artículo y los elementos que deben ser discriminados serán presentados en forma de incisos.
- 4a. Las frases deben ser cortas y reducidas al mínimo posible, sin perder la idea básica.
- 5a. En las leyes extensas, los artículos deben ser utilizados para la definición de su objeto y la delimitación de su ámbito de aplicación.
- 6a. Cada asunto o materia debe figurar en su artículo y cada artículo en su lugar.

(23) Ferreira Pinto. Ob. Cit. p. 8

(24) Ibidem. p. 10

(25) Direccion de Investigación y Estudios Jurídicos. Ob. Cit. p. 9

7a. Debe evitarse el error de usar un sujeto negativo junto a un "Deberá positivo". Así, no se debe escribir "Nadie deberá", sino "Nadie podrá" . (26)

8a. En cuanto al vocabulario, es recomendable el uso de términos precisos, para no generar duda en cuanto a la significación que se les ha otorgado. Evitar hasta donde sea posible los neologismos.

Se dice que es preferible no usar sinónimos, sobre todo cuando se trata de expresar conceptos fundamentales. Es mejor en este caso la repetición del término, con tal de que haya claridad en el texto. La terminología técnica se recomienda solo para casos en los que se otorgue mayor precisión al contenido: los términos empleados deberán tener correspondencia, con los que se han usado en otros actos legislativos vigentes. Finalmente, los términos deberán ser unívocos para que expresen esencialmente lo que en el texto legislativo significan. (27)

9a. Refiriéndose a la sintaxis, las frases u oraciones deberán ser redactadas de tal modo que expresen la máxima claridad. Para lograrlo se podrían considerar como principios, independientemente de seguir las reglas gramaticales y la correcta aplicación de los signos de puntuación, los siguientes:

- "La oración debe transmitir solamente una idea.
- Que el receptor pueda enterarse con un mínimo de esfuerzo mental.
- Que solo haya una interpretación razonable para lo expresado.
- Rigor y secuencia lógica". (28)

10a. Por último nos referiremos al estilo. "Los actos legislativos deben expresarse en forma sobria y concisa". (29)

(26) FERREIRA Pinto. Ob. Cit. p. 15

(27) ROBLES de Carmona, Mariana "Observaciones sobre el Estilo Jurídico", Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, Vol. XXIV, No. 1, Nov. 1963. p. 152 y 153

(28) Ibidem

(29) MEEHAN José Héctor. Ob. Cit . p. 36

La precisión y la concisión van unidas a la claridad. La precisión se logra dando a cada palabra el sentido que su uso ha fijado. Es expresar las ideas de manera objetiva.

Para lograr la concisión es necesario excluir el dato superfluo o irrelevante, seleccionando las ideas y tomando en consideración que hay ideas primordiales e ideas de menor jerarquía.

"El lenguaje legal debe renunciar a todo tono emocional, a razonamientos persuasivos, a fundamentaciones y a motivaciones con fines teóricos o docentes". (30)

d. Requisitos de Carácter Material.

El contenido de los actos legislativos son las normas jurídicas de alcance general, cuyo objetivo es obtener un cumplimiento y así obtener determinados resultados; es por ello que se dice que deben ser eficaces y convenientes. Para el logro de estos fines, resulta necesario aplicar las reglas técnico-legislativas materiales en la elaboración de los mencionados actos legislativos, cuyo objeto es el de perfeccionar los conceptos de las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos, a través de criterios que logren que éstos tengan:

1) Integridad.

Esto significa que los actos normativos deberán estar completos en relación al objeto que persiguen, a fin de evitar "lagunas técnicas" que obliguen a emitir otros dispositivos que los complementen y traigan como consecuencia una complicación innecesaria (31).

2) Coherencia.

En ese aspecto la importancia radica en la unidad conceptual, esto es, evitar que se den contradicciones por inarmonías en el contenido de estos actos normativos.

(30) MEEHAN José Héctor. Ob. Cit. p. 96

(31) Ibidem

Las inarmonías se presentan cuando, ante distintos supuestos que requieren un tratamiento similar por ser parecidos, se dan soluciones distintas.

Las contradicciones en cambio, son las que se dan cuando hay una regulación distinta en su cuerpo legal, para una misma cuestión.

Las incoherencias se pueden prever mediante una sistemática adecuada, producto de un plan conceptual fundamental que permita:

- Establecer un orden, al subordinar las instituciones en relación a sus caracteres más extensos y menos comprensivos.
- Conocer cuáles son generales y cuáles son sus especies, sus afinidades y diferencias mutuas.
- Dar un sentido orgánico e integral al conjunto de todas las instituciones y que revelen la unidad de fondo que implican. (32)

3) Correspondencia.

Existe correspondencia cuando los actos normativos se han dictado tomando en cuenta las demás normas generales aplicables y vigentes con un contenido que se relaciona y lo haga coherente.

4) Realismo.

Para que un acto normativo pueda ser cumplimentado por los gobernados, es necesario cuando no fundamental, que el legislador conozca la realidad social, política y cultural en la que habrán de ser aplicados los dispositivos en cuestión, a fin de adecuar la norma a ese contexto social, evitando así comprometer la eficacia de la misma.

(34) MEEHAN José Héctor. Ob. Cit. p. 94 y 95

B. CONCEPTO DE ACTO LEGISLATIVO

Existen diversas opiniones doctrinales para expresar una concepción del acto legislativo, debido a que con mucha frecuencia se le suele confundir con la "función legislativa", con la "ley" o con la "norma jurídica", así José Héctor Meehan (33) hace un análisis de estos conceptos para lograr una concepción más concreta. Es usual -dice el autor- considerar el acto legislativo como una expresión de la función legislativa, sin embargo, la distinción se encuentra en el carácter general de los actos mediante los cuales se exterioriza. (34) Hauriou señala que cada una de las funciones ha de ser entendida en sentido amplio, como una rama de actividad que puede traer varias clases de actos.

También se refiere el autor a Gordillo, cuando éste opina también que "la ley no siempre es producto de la función legislativa".

Por lo tanto -dice Meehan- no es posible conceptualizar el acto legislativo en relación con la función legislativa.

Por otro lado "el acto legislativo" también se llega a considerar como sinónimo de "ley jurídica". En principio al parecer de Meehan, se podría aceptar como tal, pero dado que conceptualmente la "ley" también tiene otras acepciones como las leyes divinas, las morales, etc., tampoco resulta idóneo dicho término, habida cuenta de que aún desde el punto de vista jurídico, el término "ley" según Torr , se emplea en tres sentidos: a) el restringido o técnico, en el caso de las normas jurídicas que emite el Poder Legislativo; b) amplio: toda norma jurídica que sea derivada por cualquier órgano que tenga atribuciones legislativas (Poder Ejecutivo con sus decretos, acuerdos, etc.); Poder Judicial con las resoluciones, edictos; c) amplísimo: cuando se trata de toda norma jurídica establecida.

(33) MEEHAN José Héctor. "Teoría y Técnicas Legislativas". Buenos Aires, Argentina. Ediciones de Palma, 1976. p. 10

(34) Ibidem

En cuanto a la norma jurídica, se dice que no hay que confundirla con el acto legislativo, toda vez que éste contiene o manifiesta una o más normas jurídicas, cuyo alcance debe ser general. Por lo tanto las normas son el contenido u objeto de los actos legislativos. Para tener un concepto claro del acto legislativo, resulta necesario partir de los caracteres que el mismo contiene a saber:

- "Una declaración, es decir una expresión intelectual.
- Unilateral: porque emana de un solo sujeto.
- De voluntad.
- Estatal: pues solo el Estado a través de sus órganos los puede emitir.
- Expresa: dado que no puede ser tácita.
- Manifestada por escrito: porque su instrumentación se debe cumplir como un requisito formal.
- Dispone: es decir ordena libremente.
- Crea, modifica o extingue: por sus efectos.
- Normas jurídicas: por su contenido específico". (35)

De ésta manera el concepto de "acto legislativo" se expresa de la siguiente manera:

"Es una declaración unilateral de la voluntad del Estado de manera expresa y por escrito, que ordena la creación, modificación o extinción de normas jurídicas abstractamente generales".

Por lo tanto, después de las consideraciones al respecto y debido a las diferencias de carácter doctrinal que se manifiestan en relación al concepto e incluso al alcance de las normas jurídicas, se tratará en este trabajo de usar el término de "acto legislativo" para designar a nuestro objeto de estudio que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

(35) MEEHAN J. Héctor. Ob. Cit. p. 32 y 33

1. Clasificación del Acto Legislativo.

El acto legislativo como expresión de la voluntad del Estado se puede clasificar desde muy diversos puntos de vista, que pueden ir desde los naturales a los positivos y que para los efectos del estudio de que se trata, solo se tomará en cuenta aquellos que están considerados dentro de nuestro sistema jurídico positivo.

a. Por el Sistema a que pertenecen, éstos pueden ser: 1) nacionales, y 2) extranjeros. Los primeros aplicables en territorio de nuestro país o excepcionalmente en el extranjero y los segundos que por su carácter bien pueden ser aplicables también en nuestro país.

b. Por su Fuente.

Considerando la naturaleza de los órganos que los emiten, se pueden distinguir:

1) Actos Legislativos.

Aquellos que emiten los órganos legislativos, en nuestro caso el Congreso de la Unión, y a los que se les da el nombre de leyes o normas de derecho escrito. (36)

2) Actos Administrativos

Los que expiden los órganos administrativos que representan el Poder Ejecutivo, quien por mandato constitucional tiene facultades extraordinarias para legislar, y

3) Actos Jurisdiccionales.

Los emitidos por los órganos jurisdiccionales que conforman el Poder Judicial.

Para poder distinguir si los actos que éstos órganos emiten son legislativos, administrativos o jurisdiccionales, dice José Héctor Meehan, (37) se deberá considerar la naturaleza jurídica de los actos que dictan y del cual se deriva su nombre, pues no siempre coinciden dichos actos con la división de "Poderes".

(36) GARCIA Maynes Eduardo. Ob. Cit. p. 80

(37) MEEHAN José Héctor. Ob. Cit. p. 36

c. Por los Organos Estatales que intervienen en su emisión y expresión.

Pueden diferenciarse los simples de los compuestos. Los primeros son aquellos que se forman por la voluntad de un solo órgano estatal, y los segundos los que provienen de la voluntad de varios órganos, que siguiendo un mismo fin, se unen en un solo acto.

d. Por su ámbito espacial de validez.

Los actos legislativos se pueden considerar desde cuatro puntos de vista a la manera de Kelsen: (38) el espacial, que es la porción del espacio en que un precepto es aplicable. En nuestro Derecho Mexicano, sería el Federal y el Local.

1) Ambito Federal.

En el ámbito federal son las leyes federales las dictadas para la Unión y son expedidas por el Poder Legislativo Federal y ser aplicadas en toda la República, por lo tanto, no pueden ser violadas ni desconocidas por las autoridades locales.

2) Ambito Local.

Por lo que se refiere al ámbito local, son los gobiernos de los Estados quienes legislan sobre materias de su interés particular que no contravengan leyes federales o cuyo resultado de estas actividades legislativas son las leyes locales de aplicación de la entidad, de la cual forman parte los municipios.

e. Por su Ambito Temporal.

Por su ámbito temporal, que es el lapso durante el cual conserva su vigencia, misma que puede ser determinada o indeterminada. En el primer caso quedan comprendidos aquellos que tienen establecidos de antemano su ámbito temporal de validez y para el segundo, aquellos que "tienen una vigencia indefinida hasta ser abrogados", por no fijar dicho ámbito.

(38) Citado por García Maynes. Ob. Cit. p. 80

f. Por su Ambito Material.

El material, por la materia que regula agrupándolos en preceptos de Derecho Público y de Derecho Privado, dividiendo a su vez a los primeros en constitucionales, administrativos, penales, internacionales, procesales, etc. y los segundos en civiles y mercantiles.

g. Por su Ambito Personal.

El personal, que se refiere a los sujetos a quienes obliga y que pueden ser genéricos o individualizados. Los genéricos obligan a todos los individuos que comprenden la designación del concepto-sujeto de la disposición normativa; los individualizados, solo obligan a una o varias gentes, especialmente determinadas de la clase concepto-sujeto de la norma genérica.

h. Por su Jerarquía.

Por su jerarquía, lo cual proviene de que existan normas del mismo o diverso rango, que para el primer caso se dice que hay una relación de coordinación y que para el segundo es un nexo de supra o subordinación.

García Maynes (39) nos dice que todo ordenamiento jurídico posee un límite superior y otro inferior. Al primero se le llama norma fundamental, y al segundo como lo integran actos finales de ejecución por lo tanto no provoca ya consecuencias posteriores. Así vemos como en nuestro orden jurídico normativo existen:

- 1) Los Actos Legislativos Constitucionales.
- 2) Los Actos Legislativos Reglamentarios.

(39) GARCIA Maynes. Ob. Cit. p. 85

- 3) Los Actos Legislativos Ordinarios.
- 4) Los Actos Legislativos Individualizados.

1) Se llaman Actos Legislativos Constitucionales porque, de acuerdo con Trinidad García, (40) contiene disposiciones de la misma naturaleza que la constitución, y que por "razones contingentes" (41) no forman parte de ella, pero han sido sancionadas por el mismo órgano. Son hechas por el mismo organismo legislativo especial, inconfundible con el ordinario. Históricamente en nuestro país ha sido un Congreso Constituyente extraordinario, convocado como consecuencia de un movimiento revolucionario.

Las disposiciones que provienen del legislador y que no contrarían a las leyes supremas, es decir, a la Constitución y a las leyes constitucionales, Trinidad García las denomina secundarias.

Entre ellas se pueden considerar actos legislativos a las leyes que representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales. A su vez estos dos ordenamientos para algunos autores se sub-dividen en dos grupos: (42) de organización, a los que se les llama orgánicos y que tienen como fin la organización de los poderes públicos, de conformidad a lo establecido en la Constitución, y de comportamiento cuyo fin es regular la conducta de los particulares.

2) Para Trinidad García, los Actos Legislativos Reglamentarios como los orgánicos de la Constitución, tienen por objeto la aplicación de las disposiciones constitucionales, dado que la Constitución por su carácter, establece mandatos muy generales y abstractos, que solo dan las bases fundamentales de los sistemas establecidos por el legislador constituyente, y que para su realización se requieren ordenamientos más específicos que los hagan posibles.

(40) GARCIA Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho.

26 ed. Editorial Porrúa, S. A. 1980. p. 89

(41) Ibidem. p. 85

(42) GARCIA Maynes. Ob. Cit. p. 86

3) García Maynes explica diciendo que los Actos Legislativos Ordinarios son a los Constitucionales lo que los Reglamentarios a los Ordinarios, es decir, que toda norma subordinada a otra la aplica o la reglamenta en algún sentido.

4) Para Merkl, los Actos Legislativos Especiales o Individualizados, son los actos subordinados a los actos legislativos generales que los hacen particulares para un individuo, cuando resultan aplicables a una situación concreta.

i. Por su sanción.

Korkounov -citado por García Maynes-, (43) inspirado en las doctrinas romanas, hace una distinción de los actos legislativos en cuatro grupos a los que llama:

1) Leyes Perfectas.

Cuya sanción resulta ser la inexistencia o nulidad de los actos que las contravienen, pues así el infractor no logra su objetivo, ya que un acto jurídico inexistente no produce efectos jurídicos y en caso de que se trate de una nulidad ya sea absoluta o relativa, también le impide según nuestro derecho mexicano, que dicho acto "nazca a la vida jurídica con una existencia perfecta, que le dé la plenitud de todos sus efectos". (44)

2) Leyes Mas que Perfectas.

Es decir, aquellas que en contravención a las anteriores, no anulan los actos que las desobedecen, sino que imponen una pena, ya sea corporal o económica al infractor.

3) Leyes Menos que Perfectas

Las que aún cuando han sido vulneradas, producen efectos jurídicos los actos que las vulneran, haciéndose acreedores a un castigo aquellos que las infrinjan.

(43) GARCIA Maynes. Ob. Cit. p. 89

(44) ROJINA Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familia". Tomo I, 8a. Ed., México. Edit. Porrúa 1973. p. 129

4) Leyes Imperfectas

Que son aquellas cuya infracción no tiene como consecuencia ninguna pena o sanción. Tal es el caso, comenta García Maynes, de los ordenamientos internacionales y los de derecho público, en donde los deberes de los gobiernos carecen de sanción si son incumplidos.

j. Por su Cualidad.

Por su cualidad los clasifica en:

1) Positivos o Permisivos.

Los que permiten una acción determinada o una emisión.

2) Negativos o Prohibitivos.

Que al contrario de los anteriores, proscriben una acción u omisión determinada.

Finalmente se mencionará aquí a los actos legislativos complementarios, es decir, aquellos que tienen significación y vida jurídica solo en función de otros, tomando un carácter meramente transitorio.

2. Elementos del Acto Legislativo.

El acto legislativo requiere para su existencia de diversos elementos que lo hagan legítimo, eficaz, conveniente y valioso. Para lograrlo, es necesario que estos elementos satisfagan determinados requisitos de tipo jurídico, técnico y político.

En principio se tratará al sujeto que lo emite, es decir, el órgano u órganos del Estado cuya voluntad se manifiesta bajo una forma determinada y con un contenido material que se traduce en normas jurídicas.

a. Sujeto.

En nuestro país, la función legislativa la ejerce principalmente el Poder Legislativo, a través del organismo bicamaral denominado Congreso de la Unión, atribución que le es conferida por nuestra Carta Magna en su artículo 73. Visto de esta manera, parecería que solo a él competiera la emisión de los actos a que nos referimos; sin embargo, adoptando un criterio sustancial que nos da la naturaleza del objeto de los mismos, podemos darnos cuenta que el Estado a través de sus diversos órganos, configura actos legislativos de alcance general, que no necesariamente provienen del Congreso de la Unión, sino también del Ejecutivo Federal, cuando la propia Constitución le confiere facultades extraordinarias para legislar en sus artículos 49 y 131. De igual manera se puede ver como desde el punto de vista orgánico-funcional, existen las diversas clases de órganos estatales, múltiples relaciones jurídico - políticas, que por regirse principalmente por el ordenamiento constitucional, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos, fenómeno que se da al desarrollarse la vida institucional de todo Estado. Por éstas razones el Presidente de la República puede ejercer excepcionalmente las facultades que la Constitución le otorga en sus artículos 49 y 131, y que conforme al criterio del Maestro Ignacio Burgoa se dividen en dos grupos : (45)

1) Las de creación normativa que conforme al artículo 49 de la Constitución, el Presidente de la República puede legislar: I de acuerdo con el artículo 29 del propio ordenamiento, cuando se presenta una situación de emergencia en la vida institucional del país, éste podrá tomar todas las medidas de carácter legislativo que considere prudentes y necesarias para hacer frente a la situación, aclarando que la vigencia de las mismas será limitada o temporal, es decir, mientras dure la situación de emergencia. II cuando en ejercicio de la facultad que la Norma Suprema le otorga en el segundo párrafo del artículo 131, expida ordenamientos que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, etc., con el objeto de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro beneficio al país.

(45) BURGOA Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Edit. Porrúa 1973.
p. 844 y 845

2) Las de colaboración en el proceso legislativo que son facultades que el Presidente tiene como colaborador en el proceso legislativo, en los que se encuentran la de iniciativa, la de veto y la de promulgación. (46)

En relación a los órganos del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia solo tiene facultad para "formular sugerencias o anteproyectos de leyes o de reformas legales en materia de justicia federal, para que previa aprobación del Presidente de la República, de los diputados y senadores, así como de las legislaturas locales, se puedan elevar a la categoría de iniciativas". (47)

b. Voluntad.

Este elemento se configura al emitir el Estado su declaración a través del acto legislativo, la cual como antes se mencionó, deberá llenar los siguientes requisitos de carácter formal.

Para la formulación de los actos legislativos, es indispensable la elaboración de un proyecto o anteproyecto. En éste se presentan los medios normativos que tengan como fin la satisfacción de necesidades públicas que tendrá mayor o menor valor sustancial, según se haya hecho un estudio serio de dichas necesidades, con un análisis adecuado y una evaluación que induzca a tomar una decisión acertada, pues habiendo un buen proyecto -dice H. Meehan, (48) existe la garantía de que haya un acto legislativo idóneo que salga a la luz de la vida jurídica en una sociedad.

Entre los requisitos formales que nuestra Constitución establece en su artículo 72, está el de la discusión en ambas Cámaras del Congreso de la Unión de todo proyecto de ley o acto legislativo según nuestra terminología, conforme al Reglamento de Debates.

(46) BURGOA Ignacio. Ob. Cit. p. 847

(47) Ibidem. p. 915 y 916

(48) MEEHAN J Héctor. Ob. Cit. p. 46

El proyecto es objeto de nuevos estudios por los órganos mencionados con otra perspectiva, tan necesaria dice H. Meehan, (49) que no deberán limitarse solo a los aspectos formales, sino realizarse con responsabilidad y sentido crítico constructivo, inclusive -dice-, adicionando los criterios de sentido común que los enriquecen.

Ya anteriormente se ha mencionado que el derecho de iniciar leyes por mandato Constitucional corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso, así como a las legislaturas de los estados; por lo tanto, para que los proyectos se puedan considerar como iniciativas y que en el caso de aprobarse sean sancionadas por el Ejecutivo, es imprescindible que éstos órganos sean quienes las propongan.

Cabe aquí hacer una observación respecto a la participación que se les da a los sectores públicos, privados o sociales en los mencionados proyectos, mediante la consulta popular que el régimen de Miguel de la Madrid impuso, para atender los planteamientos de problemas sociales mas urgentes o el perfeccionamiento de las instituciones jurídicas ya existentes (como es el caso del ordenamiento jurídico objeto del presente estudio, en el cual se trató de dar un mayor alcance y control a la responsabilidad de los servidores públicos; caso en el cual se podría decir, como lo señala Meehan, hay una "labor legislativa concertada" (50). Sin embargo resulta necesario proporcionar a los órganos legislativos, elementos técnicos que apoyen la función que tienen encomendada para hacer más eficaces e idóneos, acordes con la realidad social que vivimos dichos actos legislativos. Cuando han sido cubiertas las formalidades que la Constitución señala, relativas al modo de proceder en las discusiones y votaciones de los proyectos de ley, y el mismo ha sido aprobado o sancionado por ambas Cámaras así como por el Ejecutivo quien lo promulgará para su debida observancia y en el Diario Oficial de la Federación se hará la publicación para hacer posible su conocimiento a quienes deban cumplirla. (51)

(52) MEEHAN J. Héctor, Ob. Cit. p. 46

(53) Ibidem. p. 48

(54) GARCIA Trinidad. Ob. Cit. p. 87

c. Forma

En este aspecto y en relación al cómo se instrumenta la voluntad del Estado, para manifestarla o darla a conocer a los interesados, la única forma que resulta eficaz, conveniente y que señala de manera indubitable dicha voluntad, es la escrita, pero también existen formas de expresión oral y aún tácita, por parte de algunos de los órganos del Estado cuando en el acto legislativo intervinieran diversos órganos, y que de ésta manera integraron su voluntad, por ejemplo: cuando el Ejecutivo Federal en nuestro caso no hace ninguna observación al proyecto aprobado por las dos Cámaras y lo promulga.

d. Contenido.

El contenido de los actos legislativos lo representan las normas jurídicas que por virtud de aquel, se crean, modifican o extinguen.

Para Jezzé el contenido de estos actos "es una regla general e impersonal de derecho". Por otro lado, Planiol llama disposiciones al producto de la función legislativa, que se caracterizan por ser generales y abstractas.

Ríos Elizondo (52) menciona atributos esenciales que diferencian el acto legislativo de los actos administrativos y de los jurisdiccionales, apoyándose en la idea de Jean Dabin quien dice que "toda regla de derecho se integra por la hipótesis y por la solución". (53) Que la hipótesis la representan las condiciones en que deberá aplicarse la regla y que la solución es "la norma o principio rector de conducta". (54). Consecuentemente y siguiendo el análisis de Kelsen, (55) el acto legislativo relaciona o "imputa" el hecho condicionante, conducta o suceso, con el hecho de la consecuencia, el cual constituye un acto de coacción, circunstancia que lo hace completamente distinto a los actos administrativos y jurisdiccionales que adolecen de esta característica.

(52) RIOS Elizondo, Roberto. p. 332
(53) Ibidem.
(54) Ibidem.
(55) Citado por Ríos Elizondo en su Ob. Cit. p. 333

De este modo nos señalan los caracteres del contenido de los actos legislativos, los cuales deberán ser generales y abstractos, con el fin de "regular situaciones de manera impersonal y comprendiendo a todos los individuos que se coloquen en sus supuestos sin excepción". (56)

3. Efectos Jurídicos.

Anteriormente se ha comentado que un acto legislativo requiere para su debida observancia, de su promulgación, pero ¿a partir de cuándo empieza a surtir sus efectos? es decir ¿en qué momento inicia su vigencia?

La iniciación de su vigencia se puede determinar por medio de dos sistemas, el sucesivo y el sincrónico (57). El primero se fundamenta en el artículo 3o. del Código Civil para el Distrito Federal que establece: Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial". En caso de que se trate de "lugares distintos en el que se publique el periódico oficial, se necesita que además del plazo fijado anteriormente, transcurra un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad". (58)

En el caso del sistema sincrónico, el inciso de vigencia comienza a partir del día que fija el propio acto legislativo, con la condición de que haya sido publicado con anterioridad. Este principio se funda en el artículo 4o. del Código Civil para el Distrito Federal. García Maynes comenta que el sistema sincrónico tiene el inconveniente "de no señalar el término de la *vacatio legis*", (59) circunstancia que podría provocar grandes inconvenientes y abusos, de lo que se podría interpretar que una disposición entrara en vigor media hora después de su publicación, si así se estableciera en sus artículos transitorios. Por tal motivo -dice el autor-, resulta conveniente el sistema sucesivo. (60)

- (56) RIOS Elizondo, Roberto. p. 10
- (57) GARCIA Maynes, Eduardo. Ob. Cit. p. 57
- (58) Código Civil para el Distrito Federal
- (59) GARCIA Maynes, Eduardo. Ob. Cit. p. 57
- (60) *Ibidem*. p. 60

Cuando un ordenamiento prevenga una condición suspensiva para el inicio de su vigencia, éste solo se podrá aplicar hasta que tal condición se cumpla.

Hasta aquí se ha tratado la vigencia de las normas jurídicas desde un punto de vista formal, es decir, en relación a su dimensión en el tiempo. Sin embargo, resulta importante comentar su vigencia real, como así la llama H. J. Meehan, (61) al referirse a la eficacia de las mismas; situación que nos conduce al estudio de su concepto material y su influencia sociológica. (62)

Se dice que un acto legislativo es eficaz en la medida en que es cumplimentado por los gobernados, ya sea voluntariamente o por la coerción estatal. Ahora bien, la interrogante se presenta cuando dicho ordenamiento no es acatado por aquellos, y por lo tanto resulta ineficaz para el logro de los fines que se propone el Estado al emitirlos.

El problema de la ineficacia jurídica se puede enfocar desde dos puntos de vista, uno externo, correspondiente a las causas sociales, políticas y económicas; y el otro interno, cuando los actos legislativos no cumplen con los requisitos elementales de Técnica Legislativa. (63)

Refiriéndonos al aspecto interno del problema de la ineficacia jurídica, resulta necesario recordar que el contenido del derecho es el resultado de fuerzas sociales que no siempre organiza el Estado, por tanto la creación del derecho, por ende de las normas jurídicas, no siempre la determinan los órganos del Estado (64). Así pues, para que una norma jurídica pueda ser respetada o aceptada, ésta debe regular esas fuerzas sociales o modos de conducta social de los seres humanos que no contravengan su naturaleza, y sí logren una mejor convivencia social.

(61) MEEHAN J. Héctor. Ob. Cit. p. 60

(62) FERREIRA Pinto. Ob. Cit. p. 31

(63) MEEHAN J. Héctor. Ob. Cit. p. 60

(64) HELLER Herman. Teoría del Estado, Traduc. Luis Tobío. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 204

Esta ordenación jurídica, además de contener esa realidad social, tenderá a proteger los valores que la propia sociedad señale. Con éstos elementos, los órganos del Estado ya cumplen con una parte de los elementos de la Técnica Legislativa que se refiere a la materia o contenido de los actos legislativos.

Con las consideraciones anteriores, se podría dar ya un argumento para señalar que la carencia del cumplimiento de los dispositivos legales, por parte de los administrados, se debe a su falta de idoneidad, toda vez que no se cumplimentan los requisitos antes mencionados, provocando problemas tales como el escepticismo con relación a la legislación, la falta de confianza en las autoridades que las emiten, y por lo tanto, el entorpecimiento de los fines que corresponden al Estado.

CAPITULO II

LA FUNCION PUBLICA

A. CONCEPTOS GENERALES DE LA FUNCION PUBLICA.

La concepción de la función pública depende de la idea que se tenga del Estado.

En los países y épocas que se han caracterizado por tener un sentimiento profundo y real de superioridad del Estado en tanto que "poder público", no se pudieron establecer relaciones equitativas entre esta entidad y los ciudadanos, aún con los que estaban a su servicio. Esta noción no siempre fue así en todas partes; en algunos países fue distinta (entre el Estado y sus agentes), pues se llegó a aproximar mas bien a una relación como la que existe entre simples particulares.

Es necesario recordar que en ninguna parte la función pública proviene de una definición a priori, aun en los estados que han conseguido su independencia; ésta función resulta de factores sociales diversos y está sujeta a nuevas evoluciones. Aun las viejas naciones que no han podido evitar que esta evolución tenga consecuencias sobre la situación de los agentes públicos.

La palabra "función" deriva etimológicamente de la voz latina "funtio", perteneciente a la misma raíz del verbo fungor-fungi, que quiere decir cumplir, ejecutar, desempeñar. Etimológicamente entonces, función es cumplimiento, ejecución, desempeño . (65)

(65) CRETILLA, Junior. Citado por Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Tomo III, Edit. de Palma. Buenos Aires, Argentina. 1967, p.329

Esta palabra fué empleada en las ciencias físico naturales y mas tarde fue transferida al dominio de las disciplinas jurídico-sociales, pasando al campo del Derecho Público con las consecuencias propias de transposición . (66)

Históricamente la función pública correspondía, en último término al pueblo reunido en asamblea y todo individuo debía encontrarse adecuadamente preparado para asumir y cumplir los cometidos públicos que dichas asambleas, o las autoridades por ellas designadas, les conferían. Así, según Platón, Sócrates decía que todo aquel que deba tomar la dirección y el cuidado no solo de sus cosas, sino de la ciudad y de los asuntos de ésta, lo primero que debe tener es el deber de conquistar la virtud. (67)

Antiguamente la simplicidad de las funciones de gobierno y el carácter integral de la educación de los ciudadanos hacían posible la individualización de la función pública en Grecia y Roma. En la Edad Media se va a operar un cambio y como resalta Villa Palos se puede considerar como la "aetas jurídica" restauradora del mundo antiguo, pues se operan cambios sustanciales en las concepciones de Derecho que anuncian una nueva ratio jurídico-política que se manifiesta hasta el siglo XVI. Estos cambios empiezan a partir del siglo XIII en el que el Estado surge "como categoría política con sustantividad propia que empieza un proceso de secularización", despojándose lentamente de las categorías teológicas y morales.(68)

El concepto de Estado tiene una concepción orgánica y una parte de su cuerpo es una emergente organización funcionarial, así vemos que el rey aparece como centro de su reino personificando toda potestad de gobierno y a su lado se mueven unos órganos, unos oficiales que son sus consejeros o ejecutores que le asisten en el ejercicio del gobierno.

(66) DIEZ, Manuel María. Ob. Cit. p. 330-331

(67) MONDOLFO, Rodolfo. Citado por Manuel María Diez. Ob. Cit. p. 331

(68) VILLA, Palos, citado por Emilio O. de Toledo. La Prevaricación del Funcionario Público. Madrid, España. Edit. Civitas, 1980. p. 154

El rey va siendo progresivamente el administrador del reino que va a actuar en el ejercicio de su poder con sujeción a la legalidad, pueden los súbditos a través del recurso de suplicación, impugnar aquellos actos reales que lesionaran sus derechos o sus intereses. De esta manera se nota como el régimen jurídico político iba limitando la discrecionalidad del poder.

Los oficiales por su parte, dejan de ser mandatarios exclusivamente, para atribuirles una esfera de competencia propia y definida, procurando responsabilizarlos personalmente de sus actos, independientemente del rey. Cuando en el siglo XIV las minorías de edad de algunos reyes provocaron un estado de anarquía, se hizo necesario establecer un riguroso régimen de responsabilidad por los actos de los funcionarios negligentes, o de los que hicieron mal uso de esa función.

En la llamada Edad Moderna, viene el desarrollo de las bases sentadas en la Edad Media, en cuanto a la instauración de la monarquía absoluta y así se va a ir configurando el concepto de Estado.

El Estado Moderno tiene un carácter empresarial. En el caso del Estado absoluto, implica el sometimiento de los súbditos por voluntad del monarca a los intereses de quienes detentan el poder y, para llevar a cabo esta operación de subordinación, se instrumentan medios que ejerzan profunda influencia sobre el destino humano. Según Nieto "la expansión de funciones del Estado Moderno provocó un aumento prodigioso del número de sus servidores, quienes requerían una formación profesional muy elevada, de acuerdo con la creciente complicación de sus tareas". (69)

En España por ejemplo, según Cobo la función pública consiste en la actividad desarrollada por el Estado para la consecución de sus fines, actividad que se proyecta en la triple dimensión Legislativa, Ejecutiva y Judicial, (70) que en la época del Estado absoluto confunde los fines del estado con los de la monarquía. En cuanto a sus funciones se refiere, hay homogeneidad con esta afirmación, pues como dice E. O. de Toledo: "el poder absoluto del rey llevó a concentrar en él, el Poder Legislativo, una vez reducidas las Cortes a meras servidoras de los deseos del monarca". (71)

(69) Citado por Emilio O. de Toledo, Ob. Cit. p. 157

(70) Ibidem. p. 159

(71) TOLEDO, Emilio O. de, Ob. Cit. p. 159

Así pues en el país de referencia, el rey tenía facultades plenas para el gobierno y la administración, y nombraba a todos los funcionarios de la Administración Central y Territorial. En el orden judicial, el rey era el juez supremo y podía juzgar todas las causas, tanto civiles como criminales, siendo el Real Supremo Consejero de Castilla el organismo encargado de la administración de justicia.

En la época de la Revolución Francesa se rompe la organización clasista del Estado o por lo menos la pequeña burguesía -en nombre del pueblo- reemplaza las castas cerradas que le precedieron en el gobierno y la administración del Estado demoliberal naciente. Así vemos como poco a poco, todas las clases son llamadas a la silla curul para ejercer las altas funciones de la legislatura y todas toman interés en conocer tanto lo que exige la utilidad pública, como los actos que son la expresión o el resultado de la voluntad general.

En el siglo XIX el Estado era muy autoritario y se caracterizaba por el concepto absolutista y centralizador que Napoleón tenía en Francia. En ese entonces la función pública se concebía como sinónimo de fidelidad, conformidad, obediencia y disciplina. De este modo todos los funcionarios eran nombrados discrecionalmente por el poder central, por lo tanto no existía una garantía de carrera, se les podía cesar sin indemnización ni recurso y existían diferencias radicales entre los funcionarios, así como entre las remuneraciones. La consideración y el prestigio eran una barrera infranqueable para los agentes subalternos que no podían penetrar en los cuadros superiores. Los altos funcionarios ejercían su autoridad sin limitaciones y sin control sobre los funcionarios inferiores, sistema heredado del antiguo régimen y de la Revolución.

Esta administración evolucionó lentamente, en el transcurso del siglo XIX, bajo la influencia de ideas políticas y la unión social; así surgieron el parlamentarismo naciente, la descentralización, la multiplicación de servicios y agentes públicos y la ampliación del reclutamiento.

Desde entonces la condición de los funcionarios se transforma: la nominación ya no es completamente discrecional, salvo para ciertos puestos, pues el nivel de ascenso se organiza partiendo de la base a los altos niveles de jerarquía (Ley del 29-XII-1882); también las remuneraciones se reforman. La presión política y la disciplina se relajan con los regímenes liberales, las sanciones disciplinarias se organizan, aparecen las garantías con un control cada vez mayor y se ejercen bajo jurisdicción; en fin, que poco a poco a los funcionarios se les va reconociendo cierta autonomía política y, al menos, una cierta libertad de opinión.

El siglo XX contempla en diversas épocas las reacciones contra la flexibilidad del régimen jurídico de la función pública, sin embargo la evolución continúa bajo la presión de transformaciones sociales. Los grupos de funcionarios se hicieron mas poderosos y la noción de jerarquía fue retrocediendo en todos sus aspectos: obediencia, remuneración y disciplina.

El espíritu inicial sin embargo, no ha desaparecido ni de la teoría jurídica, ni de la concepción de la función pública, es decir, el servicio del Estado no se compara con el de un particular, aun tratándose de las grandes empresas.

Cuando se da una similitud entre la situación de los asalariados y la de los funcionarios se les otorgan también las prestaciones sociales tales como el retiro, seguro médico, vacaciones, se pueden sindicalizar, etc., sin embargo, la doctrina continúa con el mismo criterio en cuanto a la relación laboral con el Estado, es decir, que desde su entrada al servicio el funcionario queda sometido a un estatuto en el cual no discute las disposiciones que se refieren a una disciplina y a las obligaciones que van más allá de los ciudadanos no funcionarios; los beneficios que reciben se garantizan a través del control de jurisdicción administrativa, y se ve como se va asegurando una carrera, es decir, un progreso en la jerarquía de las calificaciones y de las situaciones.

B. NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA.

Existen numerosas opiniones que tratan de precisar la naturaleza jurídica de la función pública como institución, con un significado específico y concreto, vinculado al régimen de los funcionarios públicos.

En principio hay dos grupos de teorías que tratan de definirlo:

1) Las Teorías de Derecho Privado.

Son las que tratan de relacionar al Estado con los sujetos a quienes ha de prestar sus servicios, estableciendo una categoría jurídica de Derecho Privado.

2) Las Teorías de Derecho Público.

Estas teorías han sido superadas, toda vez que en la actualidad se trata de sustentar un orden jurídico que se apoya en los mandatos de orden público, utilidad pública o interés general.

De esta manera, han surgido opiniones publicistas para definir la relación jurídica entre los funcionarios y empleados con el Estado. Así es como encontramos algunas concepciones como las siguientes:

- Para André de Laubadère, la función pública es el funcionamiento de los servicios públicos a través de su personal, que él llama personal de la administración. La expresión "función pública", en un sentido restringido se refiere al funcionario público y, en un sentido mas amplio se refiere al conjunto de regímenes jurídicos diversos, aplicables al personal de la administración en general. (72)

(72) LAUBADERE, André de, Traité de Droit Administratif, Tomo II, 8a. ed. Paris, Francia. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence. 1980. p.11

- En algunos Estados, la función pública es concebida como un oficio. La aplicación en un principio llega a la politización completa de la función pública y en cada cambio de personal dirigente, los cargos son atribuidos a los allegados del partido ganador. De tal manera se fue aplicando este criterio que en Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, cuando se eligió al Presidente Jackson, se obtenía un empleo como recompensa y con la esperanza de conseguir provecho de las funciones, no existiendo verdaderas jerarquías administrativas y por lo tanto, no se puede hablar de función pública. Esta situación trae como consecuencia que si los empleos están ocupados por gente inadecuada, se desacredite el servicio público.
- Cretella y Nizard dicen que la palabra función, designa de manera general y objetiva un conjunto de actos que se deben realizar para desempeñar una obligación que se nos impone. (73)
- Timset G. distingue las nociones de poder y función. El poder es una manifestación de voluntad mientras que la función es una manifestación de actividad. También distingue entre la función objeto y la función fin. La función objeto es el producto, el resultado de la actividad del órgano, es decir, el acto del órgano. El fin de la actividad del Estado corresponde a la intención del autor de esa actividad, existe con anterioridad a la misma y se hace sentir al observador exterior por medio del acto.

Como la idea de función implica la actividad y tomando en cuenta que ésta se refiere a la actividad de los órganos del Estado, se puede decir que la función es pública o estatal. Ahora bien, el Estado tiene tres funciones: la Legislativa, la Judicial y la Administrativa, ésta última será realizada por el Poder Ejecutivo.

(73) Citado por Manuel María Díez, Ob. Cit. p. 338

- Don Manuel María Díez dice que la función pública se estudia en el Derecho Administrativo con relación al funcionario público y no con referencia a la institución. Además, es considerada como exclusiva del Derecho Administrativo, cuando en realidad corresponde al Derecho Público, o mejor dicho, toda función pública se caracteriza por su competencia, o sea, el conjunto de atribuciones que cada órgano de la Administración ejerce .(74) De este modo la función administrativa es la forma en que se declara la voluntad de los órganos-individuo, por ejemplo: el Presidente de la Nación, Ministros, etc.

Otras tesis determinan la función pública en concepto de lo que es el órgano administrativo, toda vez que la Administración Pública se descompone en una serie de órganos administrativos.

- La corriente italiana considera que existe identidad entre el órgano y la persona física encargada de la formación, creación y ejecución de la actividad administrativa.
- Otra corriente estima que el órgano es un centro de competencias, esferas de atribuciones, entidad abstracta, independiente del titular o persona física que lo representa.

Si se toma en cuenta a la connotación del órgano como institución, es decir, como complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos, debidamente ordenados entre sí, con una orientación hacia una finalidad, o sea la actividad que debe ejercer, nos encontramos con una institución que constituye una unidad jurídica.

En cuanto a las personas que desempeñan una actividad dentro de esta unidad jurídica, se les considera personas jurídicas de Derecho Público que realizan dos funciones: las puramente materiales y las jurídicas.

(74) Citado por Manuel María Díez, Ob. Cit. p. 339

Las funciones jurídicas requieren de una valoración interna, pues suponen una actividad ideológica y volitiva, éstas actividades se confieren a personas físicas, constituyéndose así los oficios o grupos de atribuciones que cuando tienen relevancia frente a los administrados, forman un círculo de atribuciones inherentes forzosamente a una persona física, sin la cual no podrían manifestarse. De aquí radica la necesidad de añadir al elemento subjetivo, el objetivo en la construcción de la noción de órgano pues el oficio, en sustancia, no es mas que una mera abstracción.

En esta misma corriente doctrinaria, otros estiman que el oficio, en su elemento subjetivo, es la obligación que tiene una persona física de cumplir una determinada función del Estado y, en su elemento objetivo, se compone del conjunto ideal de atribuciones y de poderes, es decir, de un círculo determinado de competencias del Estado delimitado por el Derecho Público.

Por lo tanto, nos dice Jorge Olivera Toro, se deduce de lo anterior que el órgano está compuesto de dos elementos: Titular e Institución. El primero es la persona física con capacidad psíquica, el segundo constituye el elemento abstracto y objetivo integrado por el conjunto de competencias; sin embargo, ésta doctrina señala que no es posible separar el concepto subjetivo (Titular), del objetivo (Institución), pues ambos constituyen una unidad: cuando actúa el titular en el ejercicio de sus funciones, desaparece su individualidad, confundándose con el ente mismo.

Uniéndome a la opinión del Maestro Olivera Toro, el órgano es un concepto jurídico que no tiene una existencia visible. Las atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituyen su competencia, misma que no puede ser alterada por quienes la ejercen, ya que su cumplimiento constituye una obligación y no una facultad; por lo tanto, su voluntad psicológica queda subsumida en la competencia administrativa cuando ejerce sus funciones, de lo contrario se le podría atribuir una responsabilidad personal. Este fenómeno trae como consecuencia que la actuación del titular le sea atribuida a la administración y no a la persona física en sí. De lo anterior se desprende que el titular tiene dos voluntades: la psicológica y la técnicamente orgánica del Estado.

Las funciones jurídicas requieren de una valoración interna, pues suponen una actividad ideológica y volitiva, éstas actividades se confieren a personas físicas, constituyéndose así los oficios o grupos de atribuciones que cuando tienen relevancia frente a los administrados, forman un círculo de atribuciones inherentes forzosamente a una persona física, sin la cual no podrían manifestarse. De aquí radica la necesidad de añadir al elemento subjetivo, el objetivo en la construcción de la noción de órgano pues el oficio, en sustancia, no es más que una mera abstracción.

En esta misma corriente doctrinaria, otros estiman que el oficio, en su elemento subjetivo, es la obligación que tiene una persona física de cumplir una determinada función del Estado y, en su elemento objetivo, se compone del conjunto ideal de atribuciones y de poderes, es decir, de un círculo determinado de competencias del Estado delimitado por el Derecho Público.

Por lo tanto, nos dice Jorge Olivera Toro, se deduce de lo anterior que el órgano está compuesto de dos elementos: Titular e Institución. El primero es la persona física con capacidad psíquica, el segundo constituye el elemento abstracto y objetivo integrado por el conjunto de competencias; sin embargo, ésta doctrina señala que no es posible separar el concepto subjetivo (Titular), del objetivo (Institución), pues ambos constituyen una unidad: cuando actúa el titular en el ejercicio de sus funciones, desaparece su individualidad, confundándose con el ente mismo.

Uniéndome a la opinión del Maestro Olivera Toro, el órgano es un concepto jurídico que no tiene una existencia visible. Las atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituyen su competencia, misma que no puede ser alterada por quienes la ejercen, ya que su cumplimiento constituye una obligación y no una facultad; por lo tanto, su voluntad psicológica queda subsumida en la competencia administrativa cuando ejerce sus funciones, de lo contrario se le podría atribuir una responsabilidad personal. Este fenómeno trae como consecuencia que la actuación del titular le sea atribuida a la administración y no a la persona física en sí. De lo anterior se desprende que el titular tiene dos voluntades: la psicológica y la técnicamente orgánica del Estado.

Conforme al estudio y análisis de los conceptos anteriores, se puede concluir que el Estado aparece cuando se constituye por medio de sus órganos, y la actuación de éstos es la actuación misma del Estado, sometido a las normas de la competencia, sin que se supriman por el cambio de los titulares o acefalia de los órganos, quienes obran conforme a las reglas de la legalidad y de la jerarquía. En esta forma órgano y titular no pueden confundirse: los que actúan son los órganos y si éstos desaparecen, desaparece la persona como entidad de derecho. De tal suerte que el Estado es el órgano total jurídico. Tesis que se adecúa a nuestra concepción.

Entonces, si los órganos son esferas de competencia, entidades abstractas, los titulares que son personas físicas no hacen mas que manifestar la voluntad del Estado dentro del límite de sus atribuciones.

Ahora bien, la esfera de competencia que delimita al órgano no crea una personalidad jurídica como tampoco existe una relación del Estado y sus órganos, puesto que cada vez que "actúa" un órgano a través de su titular, es el Estado quien actúa.

Lo que sí puede suceder es que puedan constituirse personas morales de Derecho Público, con su propia competencia y establecerse así relaciones jurídicas de muy diversa naturaleza y variados alcances.

C. CONCEPTO Y DISTINCION ENTRE FUNCIONARIOS, EMPLEADOS Y SERVIDORES PUBLICOS.

Se ha tratado anteriormente cual es la naturaleza jurídica de la función pública. Corresponde ahora hacer una distinción entre los diversos nombres con los que se designa a las personas físicas que desempeñan una actividad en la administración, es decir, aquellos que ejercen la función pública propiamente dicha.

El objeto de tratar de hacer tal distinción es el de analizar aquí cómo ha ido evolucionando la concepción que de estas personas se ha tenido a través de diversas doctrinas, de las cuales hemos sido herederos en alguna forma en nuestra legislación.

Existe una gran controversia doctrinaria para determinar el concepto de los titulares de los órganos de la Administración y por ende, su diferenciación con los trabajadores que en la misma laboran.

En principio se define la idea de Duguit quien llama "agente público" a toda persona que participa de manera permanente, temporaria o accidental en la función pública. (75) A su vez lo clasifica en "agentes funcionarios" y "agentes empleados". Agente funcionario es aquel que participa de manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público. El agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental.

Esta concepción resulta confusa pues en nuestro país, los empleados participan de manera permanente en el servicio público y los funcionarios no siempre tienen ese carácter, dado que su designación se debe más a razones políticas que legales, circunstancia que por lo mismo los hace sujetos del vaivén político.

Hauriou dice que funcionarios son aquellos empleados, agentes o subagentes que han sido designados, en virtud de un nombramiento de la autoridad pública y que pertenecen a los cuadros permanentes de la Administración Pública. (76)

(75) Citado por Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Tomo III, 6a. ed. Buenos Aires, Argentina. Edit. La Ley, 1954. p. 34 y 35

(76) Ibidem. p. 34 y 35

En el caso de Gastón Jèzze, él prescinde de la terminología precisa para distinguir a los distintos tipos de servidores, pues comenta la necesidad de ir a desentrañar la jurisprudencia para encontrar algo al respecto. Por lo tanto, él usa como sinónimos las palabras funcionarios, agentes y empleados. (79) Al respecto es importante señalar que las nuevas doctrinas no aceptan sinónimos en éstas designaciones, como mas adelante veremos.

André de Laubadère se refiere al personal de la Administración haciendo distinción entre "agentes" y "gobernantes" (los que detentan la autoridad, el poder político, como el presidente de la república, secretarios de estado, etc.). (78) Esta distinción la funda más en razones políticas que jurídicas, pues no encuentra ninguna razón suficientemente clara que funda tal distinción.

Sin embargo, al hacer un análisis del régimen jurídico de la función pública, observa que la noción del término funcionario, no es la misma en los diversos ordenamientos jurídicos, por lo tanto, resulta difícil señalar un criterio jurídico adecuado que funde tal distinción. Es por ello que recurre a la jurisprudencia administrativa, la cual da la siguiente definición: "funcionario es el individuo investido de un empleo permanente dentro del ámbito de un servicio público" .(79)

El Estatuto General de 1959 en Francia da esta definición: "funcionarios son las personas que, nombradas para un empleo permanente, fungen como titulares en uno de los grados de la jerarquía de la administración central del Estado, de los servicios exteriores o de las empresas del Estado" . (80)

En esta definición los elementos característicos son:

- a) la permanencia en el empleo, y
- b) la integración en una jerarquía administrativa.

(77) JEZZE, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo II, 3a. edic. Buenos Aires, Argentina. Edit. dePalma. 1949. p. 237
(78) LAUBADERE, André de, Ob. Cit. p.12
(79) Ibidem. p. 21 y 22
(80) Ibidem

Concluye el autor que es la integración en la jerarquía de un cuerpo, a través de la titularización, lo que confiere la calidad de funcionario.

Este criterio resulta inaplicable para hacer dicha distinción en nuestra legislación, pues como antes se comentó, no es la permanencia en el empleo una característica de nuestros funcionarios. En cuanto a pertenecer al cuerpo de la Administración en un grado de la jerarquía administrativa se puede decir que, en nuestro sistema jurídico, tal circunstancia queda rebasada, por ejemplo en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando define en su artículo 1o. que ésta será de observancia general para los trabajadores y titulares de los poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal e Instituciones que señala, dándole un mayor alcance al abarcar a todos los servidores del Estado.

Otro criterio, sustentado por Marienhoff, señala que el concepto de funcionario y de empleado público se puede considerar desde dos puntos de vista:

- a) Uno amplio que se refiere al Estado;
- b) Otro restringido que se refiere a la Administración Pública en particular.

En cuanto al primer punto de vista: "funcionario público y empleado público es toda persona que realice o contribuye a que se lleven a cabo funciones especiales y específicas del Estado, es decir, fines propios del mismo. (81) Y en cuanto al segundo: "es toda persona que realice o contribuya a que se cumplan funciones esenciales y específicas propias de la Administración Pública considerada en un sentido sustancial, material y objetivo" .(82)

(81) MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B Buenos Aires, Argentina. Edit. Abeledo-Perrot 1970. p. 14

(82) *Ibidem*.

Hasta aquí encontramos que el criterio para caracterizar ambos tipos de agentes públicos es la índole de las actividades que ejercen, las cuales deben hallarse encuadradas en el régimen general aplicable a la función pues como antes se comentó, no es la permanencia en el empleo una característica de nuestros funcionarios. En cuanto a pertenecer al cuerpo de la Administración en un grado de la jerarquía administrativa se puede decir que, en nuestro sistema jurídico, tal circunstancia queda rebasada, por ejemplo en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, o empleos públicos. Sin embargo, señala el autor que tal criterio es básicamente para aquellos funcionarios o empleados que actúan en la Administración Pública, dado que para el estudio y análisis del régimen, correspondiente a los "funcionarios superiores", como él llama al Presidente de la República y Secretarios de Estado, compete mas bien al Derecho Constitucional el estudio de la organización y funcionamiento de los tres órganos esenciales del Estado.

Es importante señalar cómo el autor considera funcionarios y empleados básicamente a los que trabajan en la Administración Pública, concepto que desde mi punto de vista, queda muy limitado pues resulta de mayor alcance aquel que considera como tales a todos aquellos agentes que colaboran para cumplir con las funciones esenciales y específicas del Estado.

Ahora bien, para hacer la distinción entre funcionarios y empleados públicos, Marienhoff da como concepto de funcionario el siguiente: "funcionario es el que actúa en jerarquía de cierto nivel superior, en tanto que el empleado es el encuadrado en niveles jerárquicos de menor trascendencia, en relación al funcionario". (83) Sin embargo, observa que no es conveniente hacer una separación entre funcionario y empleado de manera tajante, porque esto depende del caso concreto del organismo administrativo de que se trate.

Al respecto, se ha considerado que dicho criterio podría resultar muy subjetivo, pues habría que establecer en lo relativo al concepto de empleado qué acciones se consideran de menor trascendencia, por lo que sería mejor aceptar el segundo criterio, en el cual se da mayor flexibilidad para hacer tal distinción, al tomar en cuenta el tipo de organismo administrativo en que se desempeñarán las labores.

Por lo que se refiere a las entidades autárquicas, Marienhoff da dos principios para hacer la misma distinción. Primero parte de la división que él hace de

(83) MARIENHOFF, Miguel S. Ob. Cit. p. 46 a 48

"entidades autárquicas" y "empresas del Estado". Atribuye a las primeras el desempeño de una función estatal que, en su concepto, sería una rama de la Administración Pública; en cambio a las segunda las define como "un simple medio instrumental del Estado que no desempeña ninguna función estatal, sino que es simplemente una actividad del mismo que también los particulares podrían desempeñar o que de hecho desempeñan. (84)

Con base en estos conceptos, el autor considera que en el caso de las entidades autárquicas correspondería a su personal regirse por el derecho público administrativo, y en el caso de las empresas paraestatales deberían regirse por el derecho privado. (85)

La jurisprudencia en su país (Argentina), para hacer esa distinción se basa en el criterio francés y establece que "son funcionarios los que forman el personal dirigente y el de contabilidad, dejando al personal subalterno para que se rija por el derecho privado.

Este criterio no se aplica en nuestro país dado que, para nosotros todas las empresas del Estado forman parte de la Administración Pública Paraestatal, trayendo como consecuencia que todas las personas que ahí laboran son "agentes del Estado" y por lo tanto, se rigen por el derecho administrativo, con excepción de aquellas que por decreto o creación, o por decisión de sus órganos de gobierno se rigen por el Apartado A del artículo 123 Constitucional.

(84) MARIENHOFF, Miguel S. Ob, Cit. p. 46 a 48

(85) Ibidem.

Manuel María Díez opina que no toda la actividad de los funcionarios debe ser regida por el derecho administrativo, debido a que para ciertos funcionarios de jerarquía inferior aun en las empresas del Estado rige en cuanto a despido, el Derecho Laboral. (86)

Para Entrena Cuesta, "funcionario público es toda persona incorporada a la Administración Pública, por una relación de servicio profesional retribuido, regulado por el Derecho Administrativo. (87)

Los elementos esenciales que para él debe poseer el funcionario público son:

- a) La profesionalidad del funcionario, de tal modo que no tendrá ese carácter aquel que actúe por su condición política. Esta característica no es fundamental en nuestro sistema, debido a que los funcionarios de alto nivel jerárquico son designados básicamente por razones políticas.
- b) La retribución, pero ésta no se puede utilizar como distintiva con un empleado, porque éste también es retribuido económicamente.
- c) Estar sujeto al régimen del Derecho Administrativo en cuanto a sus relaciones con la Administración, excluyendo a aquellos que, aun trabajando también en la Administración, se rigen por una legislación de tipo laboral.

Este juicio no es muy claro para diferenciar a un funcionario público de un empleado público, puesto que en nuestro país, tanto unos como otros se rigen por los principios del Derecho Administrativo, que determinan que la función pública es por naturaleza, de Derecho Público y nunca de Derecho Privado.

(86) Cfr. "Naturaleza Jurídica de la Función Pública", p. 44 en este Capítulo II. Por otro lado ya se mencionó que la relación jurídica entre los funcionarios y el Estado se rige, dada su naturaleza, por el Derecho Público.

(87) ENTRENA, Cuesta Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, 5a.ed. Madrid, España. Edit. Tecnos 1974. p. 11

Existe también el criterio que menciona que el funcionario público desempeña una función de servicio público y el empleado no, lo cual también resulta erróneo porque el Estado no solo tiene como fin el servicio público, (88) sino que tiene otras tareas como la de dar órdenes, formular proyectos de ley, planear el desarrollo nacional, etc., funciones que forman parte de su actividad y que no implican dicho servicio, sin embargo son funcionarios quienes las ejecutan.

En este orden de ideas, tenemos también el criterio de Rafael Bielsa, quien señala que se ha llegado a entender 'por igual "función pública" que "empleo público" y por consiguiente se usan indistintamente los términos funcionario y empleado, lo cual en mi concepto también es un error.

Para Bielsa, el supuesto esencial de la relación del Estado y sus agentes está en la "causa jurídica" de la obligación, es decir, que para que exista función pública es necesario, además del servicio, "el encargo" o una "delegatio" transmitida por ley o por un funcionario superior en el orden jerárquico y en el ejercicio de sus facultades legales. (89)

Al hacer dicha diferencia, se observa que se parte de la idea de "actividad pública" (90) y de la naturaleza del vínculo que une a funcionarios y empleados con el Estado. Así por ejemplo, para Bielsa, el funcionario ejerce una actividad jurídica externa y los empleados una actividad jurídica interna, pues "existe función pública" cuando se representa al Estado, cuando se expresa su voluntad, esto es, la ley frente a los administrados; y hay empleo público cuando se aporta el trabajo manual e intelectual al Estado. (91)

(88) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 26a. ed. México. Edit. Porrúa, S. A. 1986. p. 22

(89) BIELSA, Rafael. La Función Pública. Caracteres Jurídicos y Políticos. La Moral Administrativa, Buenos Aires, Argentina. Edit. Roque de Palma, Editor, 1960. p. 150 y 151

(90) *Ibidem*. p. 152 a 154

(91) *Ibidem*.

Por tanto, siguiendo estas reflexiones, se puede decir que funcionario será aquel que representa al Estado en cualquier ámbito de su quehacer, y el empleado público todo aquel hombre o mujer que aun con altos títulos profesionales (como sería un asesor jurídico, asesor financiero, etc.), no tiene facultad de decisión, en consecuencia no expresa la voluntad del Estado.

El autor hace una clasificación más al nombrar funcionario de autoridad a aquel que ordena, manda y decreta y, funcionario de gestión al que negocia y contrata en nombre del Estado. (92))

Conforme a los principios anteriores, el autor define:

"Funcionario público es todo aquel que por virtud de designación especial y legal, y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando ésta se dirige a la realización de un fin público". (93)

Esta definición contiene algunos elementos que no necesariamente se requieren para considerarlos como distintivos del empleo público, porque a pesar de que el origen de la competencia de todos los órganos de la Administración, debe estar fundada en una ley de carácter material, (94) éste no nos da un criterio sólido para establecer tal diferencia; por ejemplo, en nuestro sistema también hay empleados que son designados en forma especial y legal, como es el caso de los Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores de Área en la Administración Pública; igualmente por lo que se refiere a la continuidad en el servicio, pues tampoco es requisito exclusivo del funcionario, puesto que todos los empleados en nuestra organización jurídica la tienen. Por consiguiente, el único elemento aceptado como válido para expresar tal distinción, es el que Gabino Fraga refiere de Bielsa

(95) BIELSA, Rafacl. . Ob. Cit. p. 191 y 192

(96) Ibidem. p. 130

(97) Ibidem. p. 151

cuando dice que el funcionario recibe un encargo especial transmitido por la ley, el cual va a crear una relación externa con los administrados, y le da al titular un carácter representativo del Estado, mientras que el empleado solo tiene una vinculación interna, dejando al funcionario el ejercicio de la función pública, propiamente dicha.

Hasta aquí hemos hecho un análisis de los distintos conceptos de funcionario y empleado. Ahora pasaremos a exponer los conceptos que en nuestro sistema jurídico corresponden al de Servidor Público.

La iniciativa de ley que presentó Miguel de la Madrid en diciembre de 1982 para actualizar el marco constitucional de las responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante la reforma al Título Cuarto de la Ley Fundamental, tuvo como objeto precisar las obligaciones que pueden derivarse del ejercicio de la función pública y ampliar el ámbito de aplicación de sus normas. Asimismo propuso como innovación, modificar el término de "funcionarios públicos", por el de "servidores públicos", para expresar de esta manera la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión pública. (95)

En el campo doctrinario, el maestro Serra Rojas usa el término de servidores públicos para designar de manera general a todas aquellas personas que colaboran en la institución del Estado, cuyo objeto es realizar los fines de una sociedad. (91) También le da connotación de "servidores del estado" como una consecuencia de la relación jurídica entre éste y sus servidores, dicho de otro modo, aquellos que hacen posible la consecución de sus fines, entre otros, el servicio público, creando derechos a su favor, como justa compensación a sus actividades.

De lo anterior se desprende que, si dicho criterio indica como tales a todos los individuos que colaboran en el cumplimiento de los fines del Estado, su alcance abarca tanto a los que anteriormente se ha llamado funcionarios como a los empleados, haciendo ya innecesaria la distinción entre unos y otros.

-
- (95) MADRID, Miguel de la. El Marco Legislativo para el Cambio. Tomo I. México. Edit. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. 1983, p. 5
- (96) SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 12a. ed. México. Edit. Porrúa, S. A. 1983. p. 389

Por su parte, Osornio Corres comenta las reformas Constitucionales referidas, subrayando en el nuevo término y concepto de los agentes del Estado, la ventaja de evitar todo rango o jerarquía para efectos de responsabilidad, sin mas distinción que la de considerar el tipo de acto violatorio de la ley, en que incurran. (97)

El artículo 108 Constitucional determina como servidores públicos a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, 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.

Se incluye también a los Gobernadores de los Estados y presidentes municipales, así como los diputados de las legislaturas locales y magistrados de sus tribunales superiores.

Desde su punto de vista, el autor señala que tal reforma, al superar la distinción de categorías entre las diversas personas que prestan un servicio al Estado, somete al mismo régimen de responsabilidades a todos aquellos servidores antes señalados, procurando de esta manera la verdadera justicia e igualdad de todos ante la ley. (98)

Así vemos que ya no se da tanta importancia a la categoría del sujeto, sino al tipo de acto que comete y el estatuto de la función que desempeña, y de este modo se trata de cumplir con el requisito de igualdad de todos ante la ley, el cual a juicio del autor es mejor, que hacer cualquier discriminación jerárquica que no dejaba de ser "arbitraria, convencional, superficial, transitoria y por lo tanto, injusta e inadmisibles" . (99)

Al respecto cabe mencionar que si bien es cierto que la intención de dar igualdad a los sujetos ante la ley, puede justificar el abarcar con un solo término a todos los agentes al servicio del Estado para efectos de responsabilidad, también es

(97) OSORNIO Corres, Francisco J., "Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos" en Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, México. Edit. Porrúa, S. A. 1987. p. 30 y 31

(98) Ibidem.

(99) Ibidem.

importante recordar conforme a los conceptos doctrinarios anteriormente expuestos, la necesidad de distinguir entre funcionarios y empleados, puesto que cada uno tiene jurídicamente un rol distinto en el desempeño de las funciones del Estado, y por lo mismo, un tipo de responsabilidad distinta, con alcance de diversas magnitudes, que no pueden compararse entre sí y menos aun pretender aplicarles sanciones genéricas cuando los efectos del incumplimiento de su deber en el cargo o empleo, tiene efectos y consecuencias completamente distintos.

Además, es de hacer notar que si el artículo 110 Constitucional señala que los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político, es decir, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos y a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales cuando cometan violaciones graves a la Constitución Federal y las leyes federales que de ella emanen, así como del manejo indebido de fondos y recursos federales, (caso en el cual la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales que en ejercicio de sus atribuciones proceden como corresponde); es porque hay un reconocimiento tácito de mayor responsabilidad en su función que la de los demás servidores públicos, lo que viene a confirmar la teoría señalada en el párrafo anterior, en el sentido de que existen diferencias entre lo que anteriormente se denominaba "altos funcionarios", funcionarios y los empleados, toda vez que los primeros desempeñan un papel mas relevante y de mayor trascendencia en las funciones del Estado, por lo tanto deben estar sujetos a un control mas riguroso que se manifieste en las sanciones, cuando estos incurren en algún tipo de delito.

El mismo criterio nos da Gonzalez de la Vega (100) cuando se refiere a la Ley de Responsabilidades de 1939 en la que menciona como "altos funcionarios" a los servidores públicos enunciados en el actual artículo 110 Constitucional en el que

(100) GONZALEZ Vega, René. "Responsabilidad Penal", en Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, Edit. Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie Praxis, 1984, p. 106

se preveía un régimen especial, con base en el texto constitucional por delitos oficiales, es decir, el juicio político, y el desafuero por delitos comunes advirtiendo con ello que había sido criticado por no establecer el principio de "igualdad ante la ley", sin embargo, se estructuró un sistema para "los funcionarios y empleados de jerarquía inferior" quienes quedaron sujetos a las sanciones que la ley establecía fuera del supuesto anterior.

Aquí es donde he querido hacer hincapié, apoyándome en los criterios antes expuestos, en que es evidente que existe la necesidad de establecer una diferencia entre altos funcionarios, funcionarios y empleados, puesto que la práctica nos lo ha demostrado, tal es el caso del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1986, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el que se establece, entre otras cuestiones:

"... quedan excluidos de este seguro, el personal que recibe sus emolumentos por honorarios o haberes y los Servidores Públicos Superiores y los mandos medios..." (101)

De lo anterior se desprende como se están manejando dos términos distintos para designar a dos clases de funcionarios, según se infiere del propio Acuerdo, es decir, los Servidores Públicos Superiores que no se sabe a ciencia cierta a quienes se refiere, aunque lo podamos suponer, porque la ley no los distingue. Lo mismo sucede al analizar el término relativo a "mandos medios" el cual tampoco aparece en ninguna ley, por lo tanto queda oscuro el concepto, al no señalarse a quienes se considera dentro de esta clase de funcionarios.

Lo anterior demuestra claramente esta necesidad de diferenciar tanto a funcionarios como empleados en la ley, pues de no ser así, nos induce a forzadas innovaciones terminológicas en los ordenamientos legales que provocan una mayor confusión y por tanto ineficacia de las normas legales.

(101) Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1986, México, p. 30

D. DEBERES Y RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

1. Deberes con la Administración.

Los deberes del funcionario, como los del empleado, comprenden los relativos a la actividad personal que, en un principio, son de índole profesional y después son los que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado y quien ejerce la función o empleo. (102)

El desempeño de una función o empleo administrativo es la obligación general de realizar, en la Administración Pública, las actividades que en el marco legislativo comprenden su ejercicio, tales como la lealtad al orden Constitucional, (103) el desempeño de un cargo en el lugar, tiempo y forma señalados en la ley, (104) así como las prohibiciones e incompatibilidades entre otras.

Cabe destacar que los deberes de la función pública que se imponen al trabajador al servicio del Estado se derivan de los propósitos que las leyes fijan para realizar el bien público, es decir, según sea la naturaleza de los servicios, los deberes podrán ser generales o especiales en una rama determinada de la Administración. En el primer caso se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos y en el segundo a los deberes específicos propios de un sector de la Administración como el ejército, fuerza aérea, armada, etc. (105) Sin embargo, "no siempre los deberes de los funcionarios se establecen en leyes

(102) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III. Ob. Cit. p. 240

(103) SERRA, Rojas Rafael. Ob. Cit. p. 389

(104) ROYO-VILLANOVA, citado por Sabino Alvarez Genclin, en su Manual de Derecho Administrativo Español, Barcelona, España. Edit. Bosch Casa Editorial. 1964. p. 442

(105) SERRA, Rojas André. Ob. Cit. p. 389 y 442

o reglamentos, esto significa que no siempre son jurídicos, legales o reglamentarios, porque tienen un marcado carácter técnico, que el reglamento no recoge taxativamente" ,(106) como se verá más adelante.

Bielsa nos da una idea de lo que se entiende como deberes de los funcionarios que, bajo el criterio de Serra Rojas, podrían quedar clasificados en dos:

- 1) Obligaciones en el ejercicio de su función.
 - 2) Obligaciones en su vida privada.
- a) La prestación directa de la actividad personal. Es la función o encargo en el orden administrativo la cual no es delegable sino por ley. Con ello se institucionaliza la suplencia, cuya razón de ser es el aseguramiento de la continuidad de la actividad administrativa, para el caso de ausencia de funcionario titular. "Esta obligación de funciones, supone una facultad del órgano de atribuir, con carácter temporal y circunstancial el ejercicio de atribuciones propias de otro funcionario u órgano, lo cual no impide el ejercicio directo por parte del titular, toda vez que no se trata de una transferencia de poder". (107)
 - b) El deber de lealtad al orden Constitucional. Este deber impone al funcionario una obligación moral y jurídica de fidelidad a la Constitución y a las leyes que de ella emanen. En México, previo a la toma de posesión del cargo y por lo tanto a la iniciación de labores, la Constitución en su artículo 128, impone a los funcionarios públicos sin excepción alguna, la obligación de "prestar protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen"

(106) SERRA, Rojas Andrés. Ob. Cit. p. 389 y 442

(107) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Ob. Cit. p. 240

El significado de la protesta equivale a la promesa solemne de cumplir dicha obligación y solo produce efectos legales cuando se hace al tomar posesión de un empleo o cargo .(108)

- c) Deber de asiduidad. Es la dedicación activa y consciente a la función o empleo, no solo de asistencia y cumplimiento de un horario (109) sino como tinadamente señala Fraga, de cuidado y esmero en el cumplimiento de sus labores, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos . (110)
- d) Deber esencial de continuidad en el servicio. En este caso Biela opina que tomando en cuenta que es un deber del Estado asegurar la continuidad de los servicios de una colectividad, es decir, mantener un servicio en razón de un interés público; es obligación de los funcionarios y empleados desempeñar sus funciones con el mismo criterio, so pena de ser sujetos de sanción disciplinaria . (111)

Lo anterior trae como consecuencia que, en opinión del autor, la huelga de los agentes de la Administración Pública sea ilícita en principio.

El Maestro Serra Rojas señala además la imparcialidad, neutralidad, probidad, desinterés, secreto y discreción, que en mi concepto son parte de la esencia de una persona.

En cuanto al segundo criterio, es Serra Rojas quien señala que son obligaciones del funcionario en su vida privada la residencia y la dignidad .(112)

Nuestra legislación burocrática recoge en la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, en su artículo 44, las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado. El incumplimiento de estas obligaciones produce

(108) FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 140 y 141
(109) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Ob. Cit. p. 241
(110) FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 140 y 141
(111) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Ob. Cit. p. 241
(112) SERRA, Rojas Andrés. Ob. Cit. p. 389

consecuencias jurídicas, toda vez que el funcionario o empleado que no las cumpla incurrirá en responsabilidad. Esta puede contraerse respecto de terceros o respecto de la Administración de la que forman parte.

2. Deberes con los Administrados.

Los deberes de los funcionarios en relación con los particulares son los relativos al correcto desempeño de sus funciones en la Administración Pública, es decir, que los funcionarios deberán obrar con diligencia y oportunidad, procurando la debida eficacia en todos aquellos actos que se ejecuten en favor de los administrados.

Otros deberes son: el mantener el secreto profesional y el respeto a la persona sea cual fuere su sexo. La violación a éstos derechos del administrado se puede sancionar conforme a lo previsto en el Código Penal. Fundamentalmente se trata en este caso de prestar los servicios a los particulares, satisfaciendo sus derechos e intereses, sin vulnerar su esfera jurídica.

3. Deberes de Jerarquía.

Estos se derivan del cumplimiento de una función o cargo dentro del orden que subsiste en todo régimen administrativo, esto es, una organización jerárquica en la cual hay una relación coordinada de los diversos órganos que constituyen todo organismo. (113)

La jerarquía administrativa "es el conjunto de funcionarios relacionados entre sí por la comunidad, del fin público que realizan colectivamente" . (114).

La explicación para que exista tal jerarquía nos la da Serra Rojas cuando dice:

(113) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Ob. Cit. p. 264 y 265

(114) ALVAREZ, Gendin Sabino. Ob. Cit. p. 444 y 445

---"... el superior jerárquico tiene un papel de coordinación de tareas; vigila la unificación de las prácticas administrativas; tiene una competencia técnica mayor o una mas larga experiencia, por lo menos cuando se trata de un funcionario de carrera" .(115)

Lo anterior trae como consecuencia el deber de todo funcionario o empleado de obedecer una orden emanada del superior jerárquico. Serra Rojas afirma que la obediencia jerárquica "es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas" (116) pues de lo contrario, "se rompe la unidad de acción del poder público" .(117)

El deber de obediencia que tiene el funcionario inferior respecto a su superior, es exclusivamente en actos que se refieren al servicio. Por tal motivo la doctrina reconoce que si las órdenes son claramente ilegales, o el superior no tiene facultades para obtener lo que pretende, el subordinado no está obligado a obedecer .(118)

En consecuencia cuando el funcionario o empleado inferior falta a este deber injustificadamente, puede incurrir en responsabilidad administrativa, civil o penal, según la gravedad de la falta; por lo tanto, para asegurar la obediencia debida, existe el poder disciplinario. Esta institución de poder tiene como fin mantener la disciplina, no tanto en el trabajo como en el régimen jerárquico y en el orden general. (119)

-
- (115) SERRA, Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo II. Ob. Cit. p.
Muy atinadamente el autor señala el supuesto de tener "larga experiencia" en el puesto que desempeña el superior jerárquico, y yo agregaría "o tener un mínimo de conocimientos de dicho puesto o cargo, "porque también de esto depende que sus órdenes sean cumplidas eficazmente por los subalternos, de lo contrario no podrá inspirar respeto ni confianza de ellos, debido a que sus órdenes resultarán equivocadas y contradictorias, respecto al fin de su función, producto de su ignorancia e ineptitud.
- (116) Ibidem.
El autor nos cita la Teoría Alemana de la reiteración, la cual se funda en el derecho que tiene el empleado inferior de comunicar al funcionario jerárquicamente superior, cualquier orden recibida contraria a la Ley; si éste la reitera, deberá cumplirla, quedando con ello libre de toda responsabilidad, por su ejecución.
- (117) Ibidem.
- (118) BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Ob. Cit. p. 265
- (119) ALVAREZ, Gendín Sabino. Ob. Cit. p. 446

4. Derechos y deberes del superior jerárquico respecto al inferior.

Es importante señalar aquí la trascendencia que tienen los citados compromisos de los superiores en el ejercicio de sus funciones, debido a las repercusiones en el servicio público por ejemplo, que pueda traer como consecuencia y por tanto un perjuicio para los administrados.

Parte de estos deberes y derechos son:

- La facultad del superior de revocar, confirmar o reformar los actos del inferior, aun por simple inoportunidad, resolviendo al efecto los recursos de alzada que los administrados interpongan.

- El derecho de inspeccionar los servicios públicos que estén a cargo del subordinado, cuyo mal funcionamiento pueda causar daño a los particulares.

- La resolución de competencia que los subordinados puedan plantearle. Asimismo hacer uso de la potestad disciplinaria, cuando el inferior incurra en cualquier falta cometida en el desempeño de su función, imponiendo la sanción correspondiente.

- Finalmente, se considera una obligación del superior dictar al inferior sus instrucciones y sus órdenes, con la mayor claridad y coherencia posibles, tomando como principio que la "autoridad reposa principalmente en la razón".

CAPITULO III

**ANTECEDENTES DE LOS ORDENAMIENTOS
JURIDICOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES
DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS
EN MEXICO.**

A. EPOCA PREHISPANICA.

Para iniciar el presente inciso quisiera referir la acertada observación de Carvajal quien dice:

"Si quieren darse a nuestra Patria leyes justas, provechosas y eficaces preciso es que contemos no solo con los pocos elementos europeos que encierra México, sino también y muy particularmente con el elemento indígena. A este fin contribuye de un modo inmediato y directo el estudio de la jurisprudencia del antiguo pueblo mexicano, como que ella fue acomodada exclusivamente a esa raza y en vista de sus tendencias, sus costumbres y su índole.

Por este medio podremos revestir nuestra legislación con el sello de la originalidad, sin la cual no existe grandeza, mérito ni provecho positivo y no habrá que imitar de otros pueblos, instituciones con las que ellos habrán podido ser felices, pero que, aplicados a nosotros, serán siempre nuestro formento y nuestra muerte" (120).

(120) ESQUIVEL, Obregón Toribio. "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Tomo I. 8a. ed. México. Editorial Porrúa, S. A. ,1984. p. 190

La referencia anterior resulta interesante y oportuna porque nos hace reflexionar sobre la importancia de conocer nuestras raíces históricas en el ámbito legislativo, con el objeto de que en la elaboración de las instituciones jurídicas se considere no solo a la realidad dinámica y cambiante de nuestra sociedad mexicana actual, sino también considerando la idiosincracia que heredamos de nuestros antepasados indígenas manifiesta en las normas jurídicas que a continuación veremos en relación con el gobierno y la administración en la cultura mexicana.

Nos refiere Clavijero, que una vez establecidos los mexicas en Tenochtitlán "toda la nación estaba gobernada por un senado o colegio de los hombres más prominentes" (121). Algunos autores como Mauro Olmeda, dicen no tener referencia sobre el número de miembros de este Consejo, ni de sus funciones; sin embargo, Bandelier comenta que seguramente se componía de tantos miembros como parentelas había en la tribu, considerando a la parentela como un núcleo que se gobierna en forma autónoma y por tanto democrática. Según este autor, núcleo o calpulli tenía dentro de sí todos los requisitos característicos de una existencia independiente como sociedad organizada, excepto para asistencia y protección contra extraños, y por tal motivo se asociaban formando así la tribu. Es entonces según ésta teoría, que cada parentela elegía un delegado para que la representara, formando así una corporación de delegados llamada Consejo, el cual era la autoridad suprema y cuyas decisiones no admitían apelación.

Se dice que no se puede establecer una división muy clara de los poderes del gobierno, habida cuenta de que no existían leyes escritas y se regían por la costumbre. De la descripción que Torquemada hace del Consejo, (122) se desprende que los Delegados o Tecuhtlis se ocupaban de ejercer y hacer lo que los regidores españoles, iban todos los días al Palacio o Casa Oficial o Tecpancalli a ver lo que se les ordenaba y mandaba. Se juntaban en una sala del Tecpancalli para tratar asuntos relativos a su cargo.

(121) Citado por BANDELIER, Adolfo. "La Organización Social y Forma de Gobierno de los Antiguos Mexicanos" en Revista de Administración Pública, México. INAP. Vol. V, Núm. 49, Enero - Marzo 1982. p. 96

(122) ROJAS, José Luis de, México Tenochtitlán, Economía y Sociedad en el Siglo XVI, México. Edit. El Colegio de Michoacán y el Fondo de Cultura Económica 1986. p. 180

Algunas de éstas funciones (123) eran: mantener la armonía entre los miembros de los distintos Calpullis, vengar cualquier daño del que hubiera sido víctima uno de sus miembros, así como responsabilizarse de las ofensas cometidas por la gente común del propio Calpulli. Otros delitos que juzgaban eran el robo y la muerte accidental o voluntaria, cometidos fuera del Calpulli, en cuyo caso el Calpulli ofendido reclamaba al Consejo y éste escuchaba también al ofensor, y una vez terminada la discusión deliberaban entre sí hasta llegar a un acuerdo y dictar una resolución. De igual manera se procedía cuando la reclamación consistía en la posesión o disfrute de una misma porción de tierra. Como no existía autoridad mas alta, no era posible apelar contra los fallos del Consejo, por lo que solo a veces era posible lograr una reconsideración de los mismos.

Bandelier nos comenta que el Consejo también se ocupaba de las quejas de los Calpullis cuando resultaban perjudicados en la distribución del tributo que pagaban las tribus sometidas. (124)

Según investigación de Mauro Olmeda (125) la organización del poder entre los mexicas se fue haciendo más compleja en la época de expansión militar pues se dice que, hasta que se formó la confederación tripartita de Tlacopan, Texcoco y México, las actividades administrativas se ampliaron pues se requería la conservación del poderío conquistado, además de la recaudación de los tributos que imponían a las tribus vencidas, por lo tanto se requirió de la creación de cargos y oficios administrativos, sin que esto perturbara la permanencia del Consejo de Jefes y del Jefe de Guerra o Rey; éste último era el Tecuhtli, cargo que se hizo permanente a partir de esta Confederación.

(123) BANDELIER, Adolfo. Ob. Cit. p. 117 y 118

(124) Ibidem.

(125) OLMEDA, Mauro. El Desarrollo de la Sociedad Mexicana, Tomo I, La Fase Prehispánica, México, Edit.. Mauro Olmeda, 1966, p. 107 y 108

Cabe destacar que a este cargo se le denominaba de dos formas: por ejemplo Moctezuma era Tecuhtli porque era jefe de guerra y Tlatoani, en cuanto que era miembro del Consejo, pues el significado en éste último caso es "El que habla". Asimismo se sabe por referencias de un historiador indígena llamado Tezozomoc (126) que éste no tenía decisión propia, sino que debía consultar al Consejo para toda decisión importante.

Lo anterior coincide con lo que José Luis de Rojas comenta (127) respecto al desarrollo del estado azteca, en cuanto a que los organismos se fueron especializando. Así aparecieron diversos niveles de decisión en la administración, sobre todo uno personal que fue el que más proliferó y fue dedicado a la colecta del tributo.

1. Gobierno

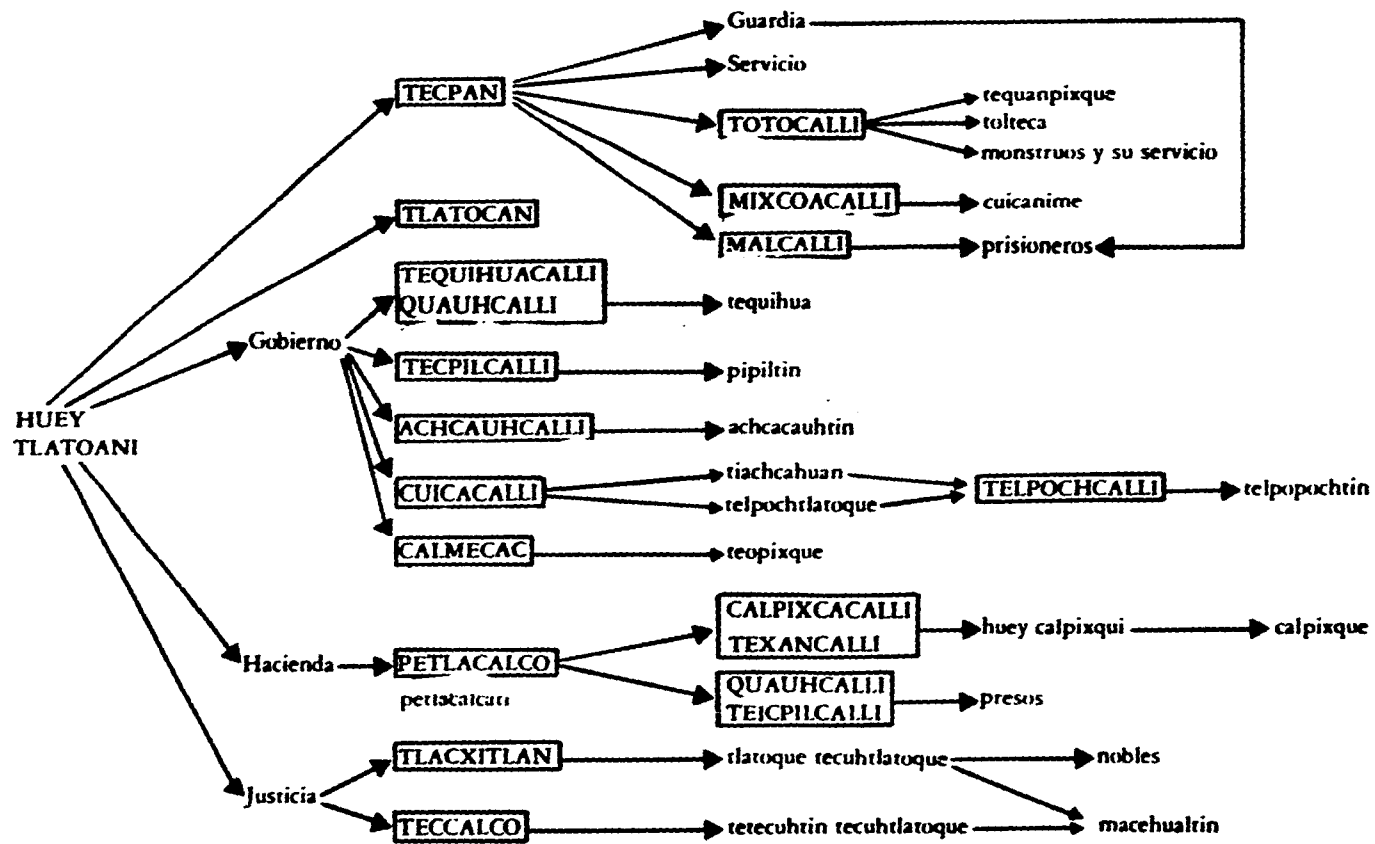
El gobierno de los aztecas incluye los tres sectores más destacados del aparato administrativo: la Justicia, la Hacienda y el Gobierno. (128)

Las descripciones del aparato administrativo aparecen ligadas a las del palacio del Huey Tlatoani en el que situaban las diferentes salas que correspondían a un órgano distinto de la administración y desde las que se regía el imperio, entre éstas se deben distinguir las que se refieren al servicio del Tlatoani y las que se refieren a la administración en general. Por razones de nuestro estudio nos referiremos solo a la administración en general.

Organización administrativa (129)

- (126) OLMEDO, Mauro. Ob. Cit. p. 92
- (127) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 179
- (128) Ibidem.
- (129) Ibidem. p. 208

Organización administrativa



En función del cuadro se darán a conocer las funciones de cada sala u órgano de la administración tales como la de Gobierno, Hacienda y Justicia.

El Gobierno a través del cual se ejercía el Poder Político se componía de:

a. El Tecpilcalli.

Se tradujo como "Audiencia", sin embargo era el lugar donde se reunían los militares nobles. Refiere José Luis Rojas que "El Señor velaba por ellos para castigar duramente a los que cometían algún delito". (130)

b. El Tequihuacalli o Quauhcalli, la casa de los guerreros aguila.

Aquí se reunían para formar el "Consejo de Guerra". En esta sala se desempeñaban los mas altos cargos militares que se podían ejercer, además de tener algún otro cargo en la ciudad o en el exterior.

Es importante para nuestro estudio hacer notar lo que el autor de Rojas señala respecto a que, a los militares de origen noble se les exigía una vida intachable, circunstancia que no sucedía con otros militares pues, aunque fueran de alto rango si no eran de origen noble se les permitían ciertas libertades. (131)

c. El Achcauhcalli.

En esta sala se encontraban los militares de dos grados, los que podían alcanzarse en la carrera militar y se interpretan como ejecutores o alguaciles. Y los que constituían un grado menor de la escala militar, llamados los Aschcacuhtin que provenían del pueblo y gozaban de cierta consideración pues se ganaban el grado al capturar cuatro enemigos. (132)

(130) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 185

(131) Ibidem. p. 185 y 1

(132) Ibidem.

Aquí se reunían los mas importantes guerreros militares para transmitir sus órdenes a sus subordinados. Eran elegidos por los barrios y tenían un alguacil mayor en la cabecera. Su función era aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel . (133)

d. El Cuicacalli.

La casa de los cantos era el lugar donde se reunían los Tiachcahuan y los Telpochtlatoque, dos tipos de maestros jóvenes. Estos llevaban a la guerra a jóvenes del Telpochcalli y así éstos tenían la oportunidad de ascender en escala social capturando enemigos. Los jóvenes recibían instrucción militar y nutrían al ejército en tiempos normales. Los mas calificados ocupaban cargos. En el Cuicacalli recibían las instrucciones particulares de cada día.

Rojas señala que había en la ciudad doce tribunos: seis nobles y seis plebeyos cuya función era informar a los hombres principales de cada barrio de lo que era conveniente hacer en relación al gobierno de la ciudad, para que éstos a su vez, por medio de otros inferiores cumplieran lo mandado. (134)

e. El Calmecac y el Telpochcalli

El Calmecac y el Telpochcalli eran los centros de enseñanza mexicana. El primero era el centro donde se daba formación mas completa, haciendo énfasis en la religión, la guerra y las artes. Los alumnos eran de origen noble y se destinaban a ser sacerdotes. Estos centros estaban en el interior del Templo Mayor. También se les instruía en la escritura. La vida en el Calmecac era muy austera con frecuentes ayunos y penitencias, recibían duros castigos cuando se desviaban de las normas, tales como punciones con las puntas del maguey (135). Debían guardar completa abstinencia sexual.

(133) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 185 y 186

(134) Ibidem.

(135) Ibidem. p. 189

De aquí salían para casarse. Los maestros que impartían enseñanza en el Calmecac eran los Tlaminime que al decir de Sahagún, se les consideraba "Camino y guía para los otros". (136)

Los Telpochcalli existían en cada barrio, a éstos centros acudían los macehualtin en donde la enseñanza era menos complicada y la disciplina menos áspera. Sin embargo, Sahagún describe los graves castigos aplicados a los jóvenes que se emborrachaban. Los alumnos podían salir a comer a sus casas. La enseñanza fundamental era el arte de la guerra y antes de abandonar este colegio les otorgaban diferentes grados que iban alcanzando en el propio centro.

Aquí los instructores o maestros eran los Tiachahuan y Telpochtlatoque quienes acudían diariamente al Cuicacalli para recibir instrucciones. Si era necesario los muchachos acudían con ellos para realizar obras públicas. (137)

Refiere el autor que el Códice Mendocino parece referirse al Telpochcalli para los mayores de quince años. Estos muchachos, al no ser nobles tenían un periodo de enseñanza directa por parte de los padres, que se complementaba después, al ingreso del centro comunal y que posiblemente alternaran con el Telpochcalli.

Estos jóvenes no podían regir los pueblos pero tenían acceso a puestos oficiales de menor jerarquía como Tlacatecatl, Tlacochealcatl y Achcauhtli. (138)

2. La Hacienda.

a. El Petacalco

En el palacio existía una sala especializada en temas económicos llamada Petacalco, donde se almacenaban los tributos, es decir, se guardaban los ingresos del Estado, los que estaban separados de los patrimoniales del Señor.

(136) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 190 y 191

(137) Ibidem.

(138) Ibidem. p. 192

Aquí se encontraba el Petacalcatl o Huey Calpixqui. También formaban parte del Petacalco: mayordomos, tesoreros, contadores, recaudadores y demás oficiales relacionados con la hacienda.

Basándose en Sahagún el autor refiere la existencia de los Calpixque y Tequitque ubicados en una sala llamada Calpixcalli o Texanacalli, coincidiendo con Durán en cuanto a que ésta era un organismo central del que partían las instrucciones. (139)

1) Calpixqui

Se entiende por Calpixqui un tipo de empleo y en general sirve para denominar a los que tienen cargo de una cosa. A la cabeza de ellos estaba el Huey Calpixqui, al que sus subordinados daban cuenta de todo. (140) Existe también la idea de Zantwijk, quien se basa en Tezozomoc (141) de que cada pueblo tributario tenía un Calpixqui en la capital y otro en el pueblo. El Huey Calpixqui estaba a cargo de los que estaban en los pueblos y el Petacalcatl, de los que residían en la ciudad.

Se dice que no solo había Calpixqui en cada pueblo sino también en cada barrio, porque como antes se dijo era un empleo, el cual también podía consistir en ordenar la ejecución de las obras públicas y señalar los turnos de las cuadrillas que trabajaban bajo la dirección de unos alguaciles llamados topiles.

En el Petacalco se llevaba la cuenta de lo que entraba y salía y para ello usaban libros de pintura, de éste modo el autor, apoyándose en Bernal Díaz, dice que el mayordomo llevaba sus cuentas en libros y que "tenía una gran casa de ellos". (142)

En las matrículas de tributos llevaban la cuenta de lo que cada población debía pagar, así en cada barrio los Calpulleque tenían obligación de llevar al día el catastro, para ello los Tequitlatoque se encargaban de asentar en la matrícula de las tierras, las altas y bajas de los vecinos y del tribuo que pagaban, encargándose de cobrarlo y de dar cuenta al mayordomo o al Señor.

(139) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 199 y 200

(140) Ibidem.

(141) Ibidem. p. 200

(142) Ibidem. p. 206

3. La Justicia.

En náhuatl "Justicia" se dice Tlamelahuacachinaliztli que proviene de Tlamelahua, pasar de largo y derecho, vía recta a alguna parte, declarar algo de donde también se deriva tlamalahualiztli que significa "acto de enderezar lo torcido o desfacer entuertos", como se diría en castellano antiguo. (143)

Es importante destacar la notable diferencia que este autor nos señala en cuanto a lo que implicaba la justicia en la cultura mexicana, es decir, en donde la función de los jueces era decidir sobre las controversias entre las partes o imponiendo castigos; y lo que en Roma significaba el mismo término, mandar, decretar o legislar y en donde los magistrados tenían que decidir las controversias ajustándose a preceptos promulgados por una autoridad competente. Así vemos como para procurar la justicia los romanos aplicaban una ley preexistente que ligaba a las partes y al magistrado, a diferencia de los mexicanos, en donde no existía esta obligación del juez de someterse a una ley o mandato, sino solamente buscar la línea recta, es decir, usar su propio criterio el cual estaba influenciado por las costumbres y el ambiente social.

En cuanto a la organización judicial mexicana, de Rojas evoca el Código Florentino, (144) donde se describen dos tribunales con sus respectivos funcionarios.

a. El Tlaxitlán

El Tlaxitlán era en donde se reunían el Tlatoque, el Tlazopipiltin y Tecuhilatoque llamada "Sala de lo Criminal", en donde los jueces eran de origen noble, por lo tanto ahí se juzgaba a los nobles.

(143) EZEQUIEL, Obregón Toribio. Ob. Cit. p. 189

(144) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 201

(145) Ibidem.

b. El Teccalli

El otro era el Teccalli o Teccalco, con el Tecuhtloque y el Tetecuhtin al frente. Sahagún, (145) describe a los funcionarios de estos tribunales de la siguiente manera:

El Teccalli o sala de lo civil era para juzgar a los macchualtin y se averiguaban los pleitos escuchando a los testigos. Parece ser, dice de Rojas, que después de realizada la investigación se trasladaba la causa al Tlaxitlán para que éste sentenciara. Esta tesis la funda en virtud de que en el texto nahuatl, solo aparece la palabra tetlazontequilia, cuyo significado es "juzgar y dar sentencia", únicamente para referirse a Tlaxitlán y no así para el Teccalli, de lo que se deducía que éste último era una especie de tribunal de primera instancia en el que se sentenciaban los pleitos de poca monta, mientras que en el Tlaxitlán se sancionaban causas de mayor envergadura.

c. El Tribunal de los Comerciantes

Existía además un tribunal permanente en el mercado que algunos autores como Ezequiel Obregón llaman tribunal de los comerciantes (146) compuesto por doce jueces que residían en el mercado y resolvían de manera sumaria las diferencias en las transacciones mercantiles, ejecutándose en el acto las resoluciones, aun cuando se tratara de la pena de muerte. José Luis de Rojas le da a este tribunal según sus investigaciones, una competencia más amplia al decir que éste estaba especializado en los delitos que se pudieran cometer en el mercado, lo cual va mas allá de las transacciones comerciales. (147)

Se dice que las resoluciones de las causas civiles eran inapelables y en el caso de los criminales se admitía la apelación ante el Cihuacoatl.

-
- (145) ROJAS, José Luis de, Ob. Cit. p. 201
(146) EZEQUIEL, Obregón Toribio. Ob. Cit. p. 187
(147) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 201

d. El Cihuacoatl

El Cihuacoatl era un funcionario que ocupaba el primer lugar después del rey, (148) algo así como su gemelo hembra, no porque fuera mujer, sino para simbolizar la idea de la dualidad masculina y femenina manifiesta también en la naturaleza. Otros como Bandelier, (149) colocan a la mujer-serpiente Cihuacoatl, como asociado y colega genuino del otro jefe de guerra principal de los mexicanos, como él le llama, y que después se convirtió en comandante de las fuerzas confederadas o monarca, como otros autores lo conocen. Su función era predominantemente judicial, aunque también tenía funciones de gobierno y de hacienda. Sus sentencias no admitían apelación, ni aún del mismo monarca, pero ésto era así según Bandelier, porque las sentencias emanaban del Consejo, y no porque fuesen sus propios decretos individuales, pues siempre permanecía sujeto a la autoridad de dicho Consejo, y en general dice el autor, tenía la misión de supervisar la ejecución de sus decisiones judiciales.

4. Criterio para designar Autoridades

Por lo que se refiere a la forma de designar a las autoridades o para el desempeño de los cargos que se han tratado, se advierte del análisis que se ha realizado por diversos autores como Bandelier, que ningún cargo era hereditario (150) y tratándose de altas autoridades, como es el caso de los miembros de un Consejo, así como de los funcionarios que les auxiliaban en los asuntos de la vida diaria, eran estrictamente elegidos y por lo tanto susceptibles de ser depuestos, y a la muerte de éstos podía ocupar el puesto el anciano más respetable, más capaz y más popular. La elección también podía recaer sobre un hijo o pariente cercano, si éste manifestaba tener las cualidades mencionadas.

Había algunos cargos como los de subaltemos del instructor de la juventud en ejercicios de guerra, que además ejercían las funciones de jefe de policía por hacer una comparación actual, los cuales podían ser designados de entre sus propios ayudantes y corredores.

(148) ROJAS, José Luis de. Ob. Cit. p. 201

(149) EZEQUIEL, Obregón Toribio. Ob. Cit. p. 167

(150) BANDELIER, Adolfo. Ob. Cit. p. 100

A continuación se enumeran según Bandelier algunos de los criterios que siguieron los mexicas para conferir el título de jefe en general o Tecuhtli, el cual estaba abierto a cualquiera que se esforzara por merecerlo:

- 1o. Tener actos de intrepidez personal, sagacidad extraordinaria y proezas de guerra.
- 2o. Realizar acciones que denotaran singular sabiduría, así como servicios en los Consejos o como negociantes.
- 3o. El sometimiento a pruebas severas, rigurosas e incluso crueles del candidato, para demostrar su valor y autocontrol (151).

En el caso del Cihuacoatl, éste era elegido por el Consejo con carácter vitalicio o mientras observaba buena conducta y por lo que se refiere al Tlacatecuhtli o rey de los mexicas, llamado también emperador del Anáhuac según el Códice Mendocino, (152) el primer titular que hubo fue elegido por votación popular y desde entonces fue siempre un cargo estrictamente electivo y no hereditario. Había sus excepciones cuando los descendientes resultaban idóneos de manera indiscutible para ocupar tal dignidad.

De lo anterior se puede observar que la sucesión de los cargos de los funcionarios o altas dignidades casi no existió, y que por el contrario, cualquiera que aspiraba al mismo tenía que hacer méritos para ocuparlo, además de que tampoco podía obtenerse por malas artes.

5. Sanciones a las Autoridades

En cuanto a las sanciones que se imponía a éstos funcionarios, resulta interesante destacar que fueron sumamente severos para juzgar a altos personajes, cuando observaban mala conducta pues en el caso del monarca pudo ser destituido; tal fue el caso de Moctezuma, que después de separarlo del cargo antes de su muerte, se

(151) BANDELIER, Adolfo. Ob. Cit. p. 115

(152) Ibidem. p. 121

eligió a su sucesor. Por lo que se refiere a otros funcionarios de este nivel, Sahagún dice que eran juzgados por el rey, asistido por un Consejo de trece magistrados. (153)

Las causas contra sacerdotes eran conocidas por funcionarios especiales como los Teohuarzin, quienes tenían como función entre otras, la de velar por la buena conducta de estos personajes y castigar a los que lo merecían, de manera más rigurosa que a los delincuentes comunes.

A los jefes que llegaban a embriagarse en público se les degradaba también públicamente, y en general cualquier funcionario que incurría en una falta similar, se le quitaba del cargo y era relevado inmediatamente. (154)

Existía un delito considerado "Crimen capital", (155) consistente en el hecho de que si un hombre se vestía con las ropas u ornamentos exclusivos de un funcionario, si no se trataba del titular del cargo, tal vez se equiparaba con lo que ahora se conoce en nuestro sistema jurídico de usurpación de funciones. Así, en forma sucinta se ha intentado dar una visión panorámica de lo que fue la actividad administrativa en la sociedad mexicana.

Aun cuando no se rigió por leyes escritas, sí tuvo normas de conducta muy precisas que como Toribio Ezequiel subraya, (156) manifiestan una gran severidad que casi tocó los límites de la crueldad, al imponer penas tan crueles cuando no determinantes, como en el caso de la pena de muerte. Sin embargo, tal código de conducta nos revela el carácter de una sociedad enérgica y disciplinada que no transigía con la deslealtad, el desorden, la cordialidad y la irresponsabilidad en los cargos que se les conferían a los jefes y demás funcionarios.

Tal fue la actitud de esta cultura que logró expandirse y lograr el esplendor que ya Cortés, Sahagún y Bernal Díaz del Castillo relatan en sus obras y que nos dejan un ejemplo de reciedumbre y respeto a los valores que ellos profesaban y que todavía son vigentes, como son la valentía, la fortaleza, la lealtad, el estoicismo, la responsabilidad, etc., que si bien es cierto en la actualidad esa forma de preservarlos resultaría además de extremista, contraproducente según las modernas teorías de psicología y criminología, sí nos hace reflexionar si ahora no estaremos en el extremo contrario, porque entonces tendríamos la obligación de buscar el justo medio de Aristóteles.

(153) EZEQUIEL, Obregón Toribio. Ob. Cit. p. 188

(154) BANDELIER, Adolfo. Ob. Cit. p. 110 y 111

(155) Ibidem.

(156) EZEQUIEL, Obregón Toribio. Ob. Cit. p. 189

B. EPOCA COLONIAL

Ya se ha destacado anteriormente como era el control de la disciplina y el cumplimiento de la función de los jefes de gobierno y demás funcionarios de la cultura mexicana.

Corresponde ahora conocer cuáles fueron los instrumentos más eficaces para que los reyes españoles pudieran en alguna forma evitar los abusos de poder e impunidad de las altas autoridades indianas- virreyes, presidentes de audiencias, gobernadores, alcaldes, mayores y corregidores, así como los cabildos municipales, pues es bien sabido las dificultades que se presentaban para gobernar a distancia, sobre todo con medios de comunicación tan irregulares y territorios tan extensos como lo fueron los de la Nueva España.

Conforme al desarrollo tradicional castellano, las visitas y los juicios de residencia fueron los instrumentos jurídicos que sirvieron como control de la conducta y gestión de los funcionarios de ésta época en la Nueva España.

1. Las Visitas

Por lo que se refiere a las visitas, se dice que éstas se realizaban por un visitador general en cuanto había sospechas o una denuncia en contra de cualquier funcionario, a diferencia de los juicios de residencia, que solamente se practicaban al finalizar el mandato o función del funcionario que así lo ameritara. (157)

Existían dos tipos de visitas, la visita general que se hacía en todo un virreinato o capitania general y las visitas específicas para examinar la gestión de un funcionario determinado. Comenta José María Ots y Capdequi,(158) que la

(157) OTS Y CAPDEQUI, José María. Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano. Madrid, España. Edil. Biblioteca Jurídica Aguilar. 1969. p. 189

(158) Ibidem.

jurisdicción de un visitador general correspondía desde las mas altas autoridades como los virreyes, hasta las mas bajas como las autoridades concejiles.

El propio autor señala que contra las resoluciones del visitador general no existía recurso específico alguno que las suspendiera, por lo tanto, las autoridades inculpadas en el desempeño de sus funciones podían quedar destituidas del cargo por éste, si así lo ameritaba el caso y, según la gravedad de la situación, informaba al Consejo de Indias o al Virrey.

Esta institución de la visita se implantó en la Nueva España de manera sistemática, hasta el reinado de Felipe II.

2. Los Juicios de Residencia

En cuanto a los juicios de residencia, nos comenta Ots y Capdequi (159) que fue aquí en las Indias donde tuvo mayor importancia, dado que las circunstancias de gobierno como se dijo al principio hicieron de esta institución el instrumento jurídico idóneo por excelencia, para detener las injusticias y los abusos de las autoridades.

Raul F. Cárdenas nos refiere que esta institución se originó en España bajo el reinado de Isabel la Católica en el año de 1501, cuando Nicolás de Ovando, gobernador de Indias, recibió instrucciones para realizar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla y con esta acción queda establecido el juicio citado. (160)

Los juicios de residencia se siguieron a distintas autoridades coloniales en distinta forma, a saber:

(159) OTS Y CAPDEQUI, José Ma. Ob. Cit. p. 189

(160) CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. México Editorial Porrúa, S. A. 1982. p. 13

a. Los Juicios de Residencia y los Oficios Consejiles.

Esta institución se extendió a tal grado que también se les aplicó a los funcionarios que por elección o designación del Superior Gobierno, desempeñaban distintas magistraturas municipales. No obstante lo anterior, fue difícil su aplicación aun cuando se sabía de los abusos cometidos.

Un claro ejemplo de tal dificultad de aplicación fue el que, por una real cédula del 4 de mayo de 1704, se tuvo que ordenar "que cumplieran las leyes de la Recopilación sobre residencias y visitas de alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, etc.", (161) para tratar de evitar los abusos que cometían en los abastos, pesas y medidas en diversas ciudades estos funcionarios. Esta fue la razón por la que después del 10 de mayo de 1704, se tomaran anualmente por un oidor de la Audiencia, a los capitulares del ayuntamiento en Santa Fé Bogotá, por ejemplo, pero todavía así, dado el rigor de estas medidas, en la práctica tropezó con muchas dificultades pues el Cabildo de la ciudad mencionada, a fines del siglo XVIII envió una representación a la Corona, haciendo notar los graves perjuicios que ocasionaba el contenido de dicha cédula, pues en realidad se había ejecutado hasta 1792, es decir, que pasaron más de 80 años. Sin embargo, la respuesta en lugar de ser un castigo por este incumplimiento, se dispuso por otra cédula de 1795, "que los individuos de ese Cabildo, cuyos oficios son perpetuos en calidad de vendibles y renunciables, solo deben dar residencia, cuando se tome la de los virreyes y por el mismo juez, cada cinco años".

Nos comenta Ots y Capdequi algo más, que en 1799 "los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, como estaban sometidos a las autoridades superiores, quedaban exentos del juicio de residencia, ya que las autoridades superiores tendrían buen cuidado de vigilar extrajudicialmente su conducta". (162)

Lo anterior nos da idea ya desde entonces, de la tendencia de las gentes en el poder a eludir las responsabilidades de su cargo, a través de excepciones al

(161) OTS Y CAPDEQUI, José María. Ob.Cit. p. 190

(162) Ibidem.

cumplimiento de la ley, que en aquel tiempo se podía obtener a través de cédulas reales de la propia Corona, como la del caso antes señalado.

b. Los Juicios de Residencia de Corregidores y Gobernadores.

Dada la importancia del cargo de gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, se les exigía, para asegurar su recta administración, además de estar sujetos a residencias, dando informes detallados de cuanto hicieran en el ejercicio de su función, dar "antes de entrar a ejercerlos, fianza suficiente", (163) siendo esta obligación tan indispensable que quien no lo hiciera así, tenía que hacer caución juratoria u obligación general de bienes, pudiéndose con toda fuerza proceder en contra del fiador, si así lo ameritaba el caso.

La competencia en estos juicios de residencia se fijó en diversas cédulas reales, según Solórzano (164) y fueron recogidos en la Recopilación de 1680, en las reales audiencias, con excepción de los oficios que fueran desempeñados por título expedido por el rey, caso en el cual solo él podía nombrar los jueces de residencia.

A pesar del rigor de estos juicios, hubo necesidad "para corregir la impunidad que resultaba de la tolerancia de los virreyes", (165) de reiterar que las residencias de gobernadores y corregidores fueran instruidas por las Reales Audiencias, conforme a lo dispuesto en las leyes 19, 20 y 21 Título 15, libro 4 de la Recopilación, y además ordenan al Presidente del Consejo de Indias que evitara dar comisiones para instruir juicios de residencia a personas que vivieran en la Corte. Ello para conferirlos exclusivamente a los Ministros de las Audiencias, quienes tenían facultad para delegar en personas de su entera satisfacción. (166)

Los requisitos principales que se debían seguir en estos juicios fueron puntualizados en diversas cédulas, a saber:

(163) OTS Y CAPDEQUI, José Ma. Ob. Cit. p. 191

(164) Ibidem.

(165) Ibidem.

(166) Ibidem

- La residencia debía tomarse en el término de sesenta días a partir de su publicación.
- Escuchar a los querellantes.
- Abrir información secreta sobre la manera en que los residenciados habían desempeñado sus oficios y administrado justicia y defendido el patrimonio real.
- En particular, lo correspondiente a los "pecados públicos y cómo han guardado las leyes, cédulas y ordenanzas reales, etc."
- Las sentencias que los comisionados dictaran en estos juicios, no era necesario para su determinación remitirlas al Consejo, salvo aquellas que por su calidad no se pudieran determinar. En el caso de que los residenciados murieran, nos refiere Ots y Capdequi, los cargos eran remitidos a sus herederos y a los fiadores del juicio de residencia.

3. Los Juicios de Residencia a los Oidores.

Para este tipo de funcionarios no solo estaban establecidas las visitas generales o personales, sino también los juicios de residencia, dispuesto por cédula del 15 de octubre de 1575, (167) cuando eran trasladados de un lugar a otro.

La función de los oidores era tan elevada que se extremaban medidas para asegurar el castigo cuando resultaran responsables de algún delito. Un ejemplo de ello era que si alguno de ellos se ausentaba antes de terminar su función, sin permiso o licencia, se les hacía llamar mediante pregones y cartas requisitorias y de encontrarlos, se les tomaban presos al lugar donde habían ejercido su función, advirtiéndoles que se les podía aprehender aun dentro de una iglesia, pues no gozaban de la inmunidad eclesiástica. En caso de no encontrarlos se les

(167) SOLORZANO, Juan de. Citado por José Ma. Ots y Capdequi. Ob. Cit. p. 192

consideraba en rebeldía y los tenían por convictos y confesos de los cargos que se les hubieran imputado. La sentencia que se dictaba en su contra se enviaba al Consejo, dando por terminado el juicio, para ser llevado a su ejecución. (168)

Sin embargo, Solórzano (169) comentaba que estas medidas podían ser una arma de dos filos por lo que aconsejaba, que siendo los magistrados personas de tan alto y distinguido cargo, gozaban de la presunción de que éste era desempeñado con dignidad y decoro, por lo que no se debería dar crédito tan fácilmente a todas las querellas, cartas y memoriales que se presentaran en su contra, poniendo cuidado sobre todo en los nombramientos de visitadores y de jueces de residencia, quienes para ejercer mejor su función deberían ir con el ánimo y la disposición de ser imparciales y no como inquisidores. (170)

4. Los Juicios de Residencia contra Presidentes y Virreyes.

Estos juicios ofrecen un interés histórico mayor desde el punto de vista político-institucional. Debido a la alta jerarquía de estos funcionarios en la organización administrativa y a la universalidad de sus atribuciones, mismas que en la realidad se fueron limitando, que en consecuencia, derivaban en una responsabilidad político-administrativa igualmente amplia, y que para la depuración de posibles responsabilidades se hacían estudios cuidadosos por parte de los reyes de España. (171)

Es pertinente hacer notar algunas particularidades en estos juicios, señaladas por Ots y Capdequi, como en el caso de los testigos, que declaraban no en el sentido de que les constara que no se hubieran cometido determinadas irregularidades, sino afirmando que no tenían conocimiento de éstas en los hechos de las preguntas que les formulaban.

(168) OTS Y CAPDEQUI, José Ma. Ob. Cit. p. 192

(169) Citado por Ots y Capdequi, José Ma. Ob. Cit. p. 192 y 193

(170) Ibidem.

(171) Ibidem.

Respecto a las infracciones que con mas rigor se perseguían en estos juicios de residencia, eran las relativas a posibles daños a la Real Hacienda, pues ya desde entonces se les daba mayor prioridad al interés fiscal que al buen trato de los administrados.

En algunos casos, estos juicios de residencia nos resultan injustos en función de los principios y normas que protegían, como es el caso del repartimiento de los indios para servicios personales en minas y haciendas de labranza, en el cual la sanción se podía ordenar, no porque se permitieran estos repartos, sino por impedirlos, en perjuicio de los intereses personales de los dueños de minas y estancias de labor.

Sin embargo, el rigor de estos juicios nos lo manifiesta Ots y Capdequi cuando nos relata el caso de un virrey que, estando en alta estima por parte del rey de España por su celo mostrado en el departamento a su cargo, no se le eximió aun así, del juicio de residencia, con el objeto de no sentar precedente en este sentido.

3. La Responsabilidad de los Residenciados

Juan de Solórzano en su Política Indiana nos señala los casos en los que en su opinión no cesaba la responsabilidad por muerte del residenciado:

- 1o. "Cuando contra un juez se procede por delitos y excesos particulares, por razón de los cuales debe satisfacer algún interés o penas pecuniarias a la parte o al fisco, si en su vida se comenzó y contestó el juicio de las demandas, capítulos, visita o residencia..."
- 2o. Cuando el juez muere "habiendo cometido algún delito por cuyo respeto tenía en su poder y deba restituir alguna cosa mal llevada al fisco o a otros particulares".
- 3o. "Cuando muere el juez capitulado, visitado o residenciado después que se ha dado y pronunciado contra él sentencia condenatoria".

- 4o. "Cuando, aunque no haya habido condenación, estaban ya sustanciadas y conclusas para sentencia las causas y liquidados y averiguados sus maleficios".
- 5o. "Cuando se tratase de delitos de extrema gravedad, como son los de herejía, traición al rey o a la patria y la sodomía",
- 6o. "Cuando se trate de delito de cohecho o de baratería".
- 7o. "En todos los casos en que el juez gobernador u otro cualquier ministro y oficial ha delinquido en usurpar o defraudar algo de las rentas y cajas reales o públicas o sagradas u otras cosas, cuya administración ha tenido a su cargo, o es alcanzado en las cuentas que se le toman de ellas".
- 8o. Por "los tratos y contratos..., compras y edificios de casas y otras cualquier granjerías y negociaciones que hubieren tenido y usado con los súbditos de sus gobiernos o audiencias".
- 9o. Por el hecho de que "algún virrey, oidor, alcalde, fiscal u otro ministro de los prohibidos de casar en sus distritos, durante el tiempo de sus oficios o gobiernos, por sí o por sus hijos e hijas hubiere contravenido a esta prohibición".

Como se puede observar, esta institución a pesar de las fallas que haya tenido, trataba de cumplir con su finalidad, que era la de exigir responsabilidad a los funcionarios de su época, y el legislador no solo se conformó con hacerla efectiva en vida, sino que fue mas allá, trató de transmitir los cargos a la familia cuando el residenciado moría, de lo que se infiere una presión moral mayor, pues no solo significaba una deshonra para la familia, sino además la carga de enfrentar dicha responsabilidad económicamente.

Por lo que se refiere a las sanciones impuestas a las autoridades a que nos hemos venido refiriendo, se dice que fueron efectivas y se han hecho patentes a través de numerosos documentos en los que se percibe el celo vigilante de la Corona, pues nadie por elevado que fuera su puesto, podía sentirse libre de una orden de sanción venida desde España, castigándose por igual a regidores y alcaldes ordinarios que a los Gobernadores, Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes, así como autoridades eclesiásticas.

Todos fueron objeto de amonestaciones y represiones públicas, multas de diversas cuantías, suspensiones de empleo y sueldo, obligación de reintegrar a la Real Hacienda aquellas cantidades percibidas indebidamente, etc.; además de las sanciones mayores derivadas de un juicio de residencia por una responsabilidad de gravedad mayor. (172)

C. EPOCA INDEPENDIENTE

En la época independiente en México se puede citar como primer documento constitucional la Constitución de Cádiz, jurada en España en marzo de 1812, y aquí en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. La vigencia de esta Constitución fue muy limitada, pues con el decreto de mayo de 1814 en el que Fernando VII rey de España restauraba el absolutismo, desconoce lo hecho por las Cortes y por lo tanto la deja sin efectos. En la Nueva España, tal decreto se publicó el 17 de septiembre del mismo año, por lo que aquí también se suspendió su vigencia. Para marzo de 1820, Fernando VII se vio obligado a restablecer dicha Constitución en España y en México se le adhirió Campeche y Veracruz, jurándola el virrey Apodaca el 31 de mayo del mismo año.

(172) OTS Y CAPDEQUI, José Ma. Ob. Cit p. 194 y 195

1. Constitución de Cádiz

Comenta Tena Ramírez la importancia que esta Constitución tuvo en nuestro país, por la influencia que llega a tener en varios de nuestros instrumentos constitucionales, y porque como él ya lo señala, rigió durante una etapa transitoria que precedió a la organización de este nuevo estado.

Por lo que a nuestro estudio compete, es interesante citar algunos de los artículos de la mencionada Constitución en cuanto al control de la actividad de los funcionarios públicos en sus respectivos cargos, por la influencia que ejercen en las disposiciones posteriores relativas al mismo rubro:

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son: Fracción 25a. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Artículo 226. Los Secretarios del Despacho serán responsables en las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que le sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes, que ha lugar a la función de causa.

Artículo 229. Dado este decreto, quedará suspenso el Secretario de Despacho, y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia, todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

Artículo 252. Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada.

Artículo 253. Si al Rey llegasen quejas contra algún magistrado y formado expediente parecieren fundadas, podrá oído al Consejo de Estado suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes.

Artículo 254. Toda falta de observancia a las leyes que arreglan el proceso en lo Civil y en lo Criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

Artículo 255. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que la cometan.

Artículo 229. El juez y el alcalde que faltaren a lo dispuesto en los artículos precedentes, serán castigados como reos de detención arbitraria, la que será comprendida como delito en el Código Criminal.

Artículo 261. Toca a este Supremo Tribunal:

1. Dividir todas las competencias de las Audiencias entre sí, en todo el territorio español.
2. Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaran haber lugar a la formación de la causa.
3. Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las Audiencias.
4. Conocer de las causas criminales de los Secretarios de Estado y del Derecho, de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las Audiencias.
5. Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos en este Supremo Tribunal.

Si llegase el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de éste Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.

6. Conocer de la residencia de todo empleo público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Artículo 263. Pertenece a las audiencias conocer de todas las causas civiles de los juzgados inferiores de su demarcación en segunda y tercera instancia, y lo mismo de las criminales, según lo determinen las leyes; y también de las causas de suspensión y separación de los jueces inferiores de su territorio, en el modo que prevengan las leyes, dando cuenta al Rey.

El Segundo Antecedente lo tenemos en el:

**2o. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD
DE LA AMERICA MEXICANA**

Sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Capítulo III del Supremo Congreso:

Artículo 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrán hacerseles cargo de ellas, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía y por los de Estado; señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

**Capítulo VIII de las Atribuciones del
Supremo Congreso:**

Artículo 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás Supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto.

Capítulo X del Supremo Gobierno:

Artículo 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren.

Artículo 146. Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas las cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión que ha lugar a la formación de la causa.

Artículo 147. De éste decreto quedará suspenso el Secretario y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la sustanciará y sentenciará conforme a las leyes.

Artículo 149. Los secretarios se sujetarán indispensablemente al juicio de residencia y cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 150. Los individuos del gobierno se sujetarán asimismo, al juicio de residencia, pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción al artículo 166.

Artículo 194. Los Fiscales y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia se sujetarán al juicio de residencia y en el tiempo de su comisión, a los que se promuevan por los delitos determinados por el artículo 59.

Capítulo XV de las Facultades del Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 198. Fallar o conformar las sentencias de la deposición de los empleados públicos sujetos a este tribunal; aprobar o revocar las sentencias de muerte o destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuándose los que han de ejecutarse en los prisioneros de guerra y otros delincuentes de Estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.

Capítulo XIX de las Funciones del Tribunal de Residencia.

Este tribunal se erigía solo en aquellos casos en que existían causas de residencia pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, y se disolvía luego que dictara la sentencia que motivaba su instalación.

El término de estos juicios de residencia en general, se debían concluir en tres meses y si no era así, se daban por absueltos a los acusados.

Este tribunal conocía de las causas que promovían contra individuos de las supremas corporaciones por los delitos del artículo 59 y del artículo 166, (es decir, arrestar a un ciudadano por más de 48 horas sin remitirlo al tribunal competente en lo que se hubiere actuado).

Las acusaciones anteriores se hacían ante el Supremo Congreso, o éste mismo las promovía de oficio y actuaba para declarar si había o no lugar a la formación de causa. Si había lugar a ello, se mandaba suspender al acusado y se remitía el expediente al tribunal de residencia, quien con esta declaración formaba, sustanciaba y sentenciaba definitivamente.

Estas sentencias se remitían al Supremo Gobierno para que las publicara y ejecutara por medio del jefe o tribunal correspondiente y el proceso original se pasaba al Congreso en cuya secretaría quedaba archivado.

Tercer Antecedente:

3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO

**Este reglamento se aprobó en febrero de 1823,
fue formulado por Iturbide para regir su gobierno,
mientras se expedía la Constitución.**

Dicho instrumento en su artículo 28, otorgaba competencia al Tribunal Supremo de Justicia para conocer de las causas civiles y criminales en contra de los vocales de la Junta Nacional Instituyente (en quien residía el Poder Legislativo), cuando se intentara una acción durante la comisión de un delito.

Asimismo, daba oportunidad a que cualquier mexicano pudiera acusar de soborno, cohecho y prevaricato a los magistrados o jueces, pero no eran suspendidos de sus funciones sino por acusación legítimamente probada; ni separados de ellas, sino por sentencia que causara ejecutoria.

En el artículo 79 de este ordenamiento se daba competencia al Tribunal de Justicia para juzgar a los secretarios de estado y del despacho, cuando se declaraba la existencia de responsabilidad, conociendo también de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes.

Así se intentaba controlar la función de todos aquellos funcionarios mediante estas disposiciones en las que se puede advertir que existía todavía el juicio de residencia para los Secretarios de Estado y del Despacho, Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias cuyo proceso se instruía por el jefe político más inmediato para enviarlo al tribunal.

Antecedentes Subsecuentes:

**4. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - 1824**
Aprobada el 3 de octubre de 1824,
firmada el 4 y publicada el 5 del mismo mes y año
por el Ejecutivo Federal (173).

Esta Constitución tuvo vigencia hasta 1835 sin ninguna abrogación, y se otorga en su artículo 381 la facultad al Congreso General para que cualquiera de las dos cámaras se erijan en Gran Jurado y conozca de las acusaciones en contra:

- I. Del Presidente de la Federación por delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o sobornos, cometidos durante el tiempo de su empleo, etc.

(173) TENA, Ramirez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1983
12a. Ed. México. Editorial Porrúa, S. A. 1983. p. 153

III. De los individuos de la Corte Suprema y de los Secretarios del Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los artículos anteriores, se erigía en gran jurado, requiriendo para declarar si había o no lugar a la formación de la causa, el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, dejando suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente (artículo 40).

En el caso de los Senadores y Diputados se les podía acusar por causas criminales, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, y ante la Cámara correspondiente, que era la única facultada para declarar si había lugar o no a la formación de causa (artículo 43).

Las consecuencias para éstos eran las mismas que para los Secretarios de Estado o individuos de la Corte Suprema (artículo 44).

Tocaba conocer a la Corte Suprema de Justicia conforme al artículo 137, fracción V, lo siguiente:

1. De las causas que se fincaban al Presidente y Vicepresidentes.
2. De las causas criminales de los Diputados y Senadores, previa la declaración del Congreso General.
3. De los Gobernadores de los Estados.
4. De los Secretarios del Despacho.
5. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la república.
6. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar, de las

ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la federación, y de las infracciones de la Constitución y Leyes Generales, según se prevenga por la ley.

Se señala en el artículo 138 que una ley determinará el modo y grados en que deba conocer la Suprema Corte de Justicia en los casos comprendidos en esta sección, es decir, se trata de reglamentar esta sección con una ley que establezca atribuciones y competencias de la Suprema Corte de Justicia.

5. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA. 1836.

La nueva Ley Fundamental se dividió en siete estatutos, por lo que esta Constitución centralista se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, en la que se instituyó el principio de la libertad de expresión.

Las seis leyes restantes se publicaron en una sola vez, siendo muy combatida la segunda, pues en ella se establecía la institución llamada Supremo Poder Conservador, que en opinión de la mayoría de la Asamblea, venía a ser "el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones", (174) circunstancia que no deseaba Santa Anna, pues implicaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

En su artículo 18, la segunda ley prevé la formación de causa, para el integrante del Supremo Poder Conservador que cometiera algún delito, previa calificación del Congreso General.

En la tercera ley se ordena que en los delitos comunes cometidos por el Presidente de la República, Ministros de la Corte de Justicia y Marcial, Secretarios del

(174) TENA, Ramírez Felipe. Ob. Cit. p. 202

Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, se haga acusación contra éstos ante la Cámara de Diputados y por excepción, cuando se tratara de un Diputado en el tiempo de su encargo o el Congreso estuviere en receso, se debía hacer ante el Senado (artículo 47).

Las sanciones para los funcionarios antes citados por infracciones a las leyes constitucionales, correspondía imponerlas al Senado, una vez instruido el proceso y oídos acusadores y defensores, imponiendo éste desde la destitución del cargo o empleo, hasta la inhabilitación perpetua o temporal del mismo; sin embargo, si en el proceso resultaba a juicio del Senado que el acusado era acreedor a mayores penas, pasaba el proceso al tribunal respectivo para que éste fuera juzgado conforme a las leyes (artículo 48).

Para los casos de delitos comunes de dichos funcionarios que habían sido declarados afirmativos por la Cámara de Diputados, se les ponía a disposición del tribunal competente para que fueran juzgados.

Cuando el Presidente de la República era acusado y la resolución de una de las Cámaras resultaba afirmativa, solo se requería la confirmación de la otra, lo cual implicaba por lo visto, que ya no se pondría a disposición de los tribunales (artículo 49).

Se reitera en el artículo 50 que los funcionarios declarados culpables tanto por delitos oficiales como por delitos comunes, suspendían al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Por lo que se refería a los ministros de la Corte Suprema, se les juzgaba conforme a lo establecido en la Segunda y Tercera Leyes Constitucionales antes citadas.

El tribunal encargado de conocer de los negocios civiles y de las causas criminales de los miembros del Supremo Poder Conservador, de las causas criminales del Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores, correspondía a la Corte Suprema de Justicia, desde la primera instancia, cuando se trataba del Presidente de la República y Secretarios del Despacho, siendo actores o reos y de los Diputados, Senadores y Consejeros si éstos eran demandados. En la tercera instancia, si se trataba de negocios promovidos contra Gobernadores y Magistrados Superiores de los departamentos y en el mismo grado en las causas criminales, si se trataba de ellos mismos, por delitos comunes. (Artículo 12, fracciones de la I a la IV de la Quinta Ley).

Además, en la misma ley, en su artículo 36 se preveía acción popular contra magistrados y jueces que cometieran prevaricación por cohecho, soborno o baratería.

Esta constitución centralista tuvo vigencia hasta el 28 de septiembre de 1841, fecha en la que se firmaron las Bases de Tacubaya, mediante las cuales se declaraba haber cesado los Poderes Supremos, con excepción del Judicial. (175)

Posterior a esta Constitución se discutieron dos proyectos de Constitución Política de la República Mexicana, uno fechado el 25 de agosto de 1842, y el otro el 2 de noviembre del mismo año. (176)

6. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA 12 DE JUNIO DE 1843.

Estas bases orgánicas sancionadas por Santa Anna publicadas el 14 de junio de 1843, nos dice Tena Ramírez, tuvieron una vigencia de más de tres años, los cuales representan un periodo turbulento en nuestra historia. (177)

En este periodo, el Congreso electo se opone a Santa Anna y a fines de 1843 el gobierno interino de Canalizo disuelve el Congreso, quien solo dura cuatro días en el Poder porque el general Herrera lo desconoce, asumiendo así el Poder Ejecutivo. Herrera reinstala el Congreso, el cual en su primer acto destituye a Santa Anna, gobernando en estas circunstancias desde diciembre de 1844 al 30 de diciembre de 1845 conforme a las presentes Bases Orgánicas.

En un nuevo pronunciamiento de Paredes, éste sale triunfante y en enero de 1846 expide una convocatoria para el Congreso Nacional Extraordinario con funciones de constituyente, el cual se reunió el 9 de junio del mismo año con una existencia

(175) TENA, Ramírez Felipe. Ob. Cit. p.251 y 252
(176) Ibidem. p.347 y 370
(177) TENA, Ramírez Felipe. Ob. Cit. p. 40
(178) Ibidem. p. 404 y 405

muy breve, pues además en los dos meses que duró no realizó en forma alguna la tarea constituyente para la que fue convocado. Por sus tendencias monarquistas, el gobierno de Paredes produjo una reacción adversa en la administración, pues sostenía que "solo un trono podía salvar a México de la anarquía y de la ambición de los Estados Unidos".(178)

En agosto de 1846 estalla en la Ciudadela el pronunciamiento del general don Mariano Salas, quien denunciaba como una traición a la Independencia los comentados proyectos de monarquía de Paredes, ésto en una circular que firmaba don Valentín Gómez Farías y en la cual solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente, conforme a las leyes electorales de 1824, pidiendo además el regreso de Santa Anna. Con este triunfo se pone fin al gobierno de Paredes y a las presentes Bases Orgánicas.

En este ordenamiento se previó en sus artículos 74, 76, 77 y 78 sobre la procedencia de las acusaciones que se hicieran en contra de cualquier miembro de las Cámaras, dándole facultades a cada una para conocer de las mismas contra sus respectivos individuos, para efectos de declarar si había o no lugar a la formación de causa. Asimismo, otorgaba facultades para conocer de los delitos comunes u oficiales de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, Consejeros de gobierno y de los Gobernadores de departamento.

Para casos de acusaciones contra el Presidente de la República por delitos oficiales señalados en este ordenamiento legal, se previó que las dos Cámaras reunidas formaran jurado, con el mismo objeto que en los casos antes señalados y para conocer además de los delitos oficiales contra todo el gabinete o contra toda la Corte Suprema de Justicia o de la Marcial.

La particularidad en este ordenamiento es que prevé acusaciones contra todo el ministerio o gabinete, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial (artículo 78), circunstancia especial ésta, pues hasta ahora solo se habían previsto estas disposiciones para el caso de delitos oficiales de funcionarios de gobierno en su aspecto individual, en Constituciones anteriores.

También como en otras Constituciones, se deja a la Corte Suprema de Justicia conocer en todas las instancias de las causas criminales y civiles que se promuevan en contra de funcionarios públicos a quienes el Congreso o las Cámaras hubieren declarado que si había lugar a formarles causa. (Artículo 118).

Empieza a usarse ya en forma genérica el término de funcionarios públicos para designar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, Secretarios del Despacho, Consejeros de Gobierno, Cónsules, etc.

Cabe mencionar que en éstas bases, se dispone en los artículos del 124 al 130, la formación de un tribunal especial para juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial formados por doce diputados insaculados de la Cámara de Diputados quienes integraban el citado tribunal, el cual estaba distribuido en tres salas, de acuerdo a la forma en que se disponía en el reglamento del congreso.

Daba al acusado y acusador la posibilidad de recusar sin causa a un juez en cada sala, llenando los huecos de las recusaciones con jueces de la siguiente sala y por los que faltaran de la última sala, se podía insacular letrados de la Cámara que no habían hecho la declaración de haber lugar a la formación de causa. Prohibía elegir eclesiásticos para éstos casos. Se procuró que de la Cámara de Diputados se nombrara el número mayor de letrados y de la de Senadores el menor. Los que eran nombrados jueces ya no podían votar en el jurado de acusación.

Así podemos observar que en las medidas preventivas contra la irresponsabilidad de los funcionarios públicos en este ordenamiento jurídico, se pretendió darles un mayor alcance, en cuanto a los miembros que constituían los órganos de gobierno, así como de los poderes legislativo y judicial, pues incluía a los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial (fracción XX del artículo 118), magistrados superiores de los departamentos (fracción XI del propio artículo); por otro lado, al instituir un tribunal especial para juzgar a los ministros de la Corte, se desprende que con ello se intentaba juzgar con mayor rigor a dichos funcionarios, dada la minuciosidad e imparcialidad con la que se elegía a los miembros de este tribunal.

7. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

En agosto de 1846 Santa Anna regresa de su destierro en Cuba acompañado de don Manuel Crescencio Rejón, después de consumado el alzamiento del general Salas.

Santa Anna ahora liberal, demócrata y federalista se declara enemigo de la monarquía, lo cual manifiesta en su decreto del 22 de agosto del mismo año, al restablecer la Constitución Federal de 1824, mientras se formulaba una nueva.

Así el 6 de diciembre de 1846, abrió sus sesiones el Congreso que era a la vez constituyente y ordinario. Dominaban los moderados, seguían los puros y casi ya no había conservadores. Entre los primeros nos comenta Tena Ramírez, estaban Lafragua, Muñoz Ledo, Comonfort y don Mariano Otero entre otros; con los puros se encontraban Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Benito Juárez y otros.

Los graves acontecimientos de 1847 suscitados en la capital por la invasión norteamericana a nuestro país, provocaron que en el Congreso hubiera agitaciones entre los moderados y los conservadores debido a que Gómez Farías como vicepresidente, para obtener recursos para enfrentar al invasor, lo hizo mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos. A principio de 1847 se levanta una rebelión bajo la dirección del general Peña Barragán, quien pide la salida de Gómez Farías y un nuevo Congreso Constituyente, sucediendo todo ésto mientras en Veracruz desembarcaban los norteamericanos.

El Congreso como Constituyente, designó una comisión de Constitución integrándola entre otros Crescencio Rejón, Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y otros.

Entre las propuestas en el seno de esta Comisión, dice Tena Ramírez, estaba la de que volviera a regir la Constitución de 1824, tal y como se había promulgado, mientras no se reformara conforme a sus propios ordenamientos, lo cual comenta el autor, implicaba que el Constituyente de ese momento no llevara a cabo ninguna reforma.

Sin embargo, la mayoría de la Comisión propuso que se declarara como única Constitución la de 1824 "mientras no se publicaran todas las reformas que determinare hacer el Congreso". (179) De este modo se resolvió que fuera el Constituyente en funciones quien llevara a cabo en el futuro la tarea reformatoria.

Al dictamen de la mayoría se acompañó el voto particular de don Mariano Otero, que nos comenta el autor, fue el único miembro disidente de la Comisión, en el que propuso que se observara lo que llamó el Acta de Reformas.

El Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y con algunas modificaciones y adiciones aceptadas por el autor en general, el Acta de Reformas fue jurada el 21 de mayo de 1847 y publicada el 22 del mismo mes y año.

Las reformas que se propusieron en el Acta anterior en relación con los funcionarios, se establecieron en sus artículos 12, 13, 16 y 17 de la misma y en los cuales, en primer término se le otorga en forma exclusiva a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar por simple mayoría de votos, si ha o no lugar a la formación de causa contra los Altos Funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero; circunstancia distinta en la Constitución de 1824, toda vez que señalaba que cualquiera de las dos Cámaras podía erigirse en Gran Jurado para conocer de las acusaciones de los individuos que menciona. Al respecto es interesante destacar que en esta ocasión, se adopta el término de "Altos Funcionarios" para referirse al Presidente, a los Secretarios del Despacho, Senadores, Diputados, Ministros de la Corte, etc.

El artículo 15 de esta Acta de Reformas deroga el artículo 75 de la Constitución de 1824, que establece el cargo de Vicepresidente de la República.

(179) TENA, Ramírez Felipe. Ob. Cit. p. 441

Dejaba al Senado erigirse en Gran Jurado para declarar si el acusado era o no culpable, cuando el delito era de oficio, correspondiéndole a la Suprema Corte designar la pena conforme a la ley.

Esta reforma señalaba la responsabilidad para el Presidente de la República por delitos comunes durante su encargo. Una forma mas general que la establecida en el ordenamiento Constitucional de 1824, agregando la particularidad de que, en caso de tratarse de los delitos de oficio, se le podría responsabilizar de los mismos, si los actos constitutivos del delito no hubieran sido autorizados con la firma del Secretario correspondiente.

A los Secretarios del Despacho se les señala ahora en forma mas determinante en un artículo especial, la responsabilidad en que incurren por las infracciones que cometan a la ley, por actos de comisión u omisión.

De lo anterior podemos percatarnos que se empieza a dar mayor importancia al buen desempeño de las funciones de los miembros del gobierno, y que por primera vez se hace la distinción de altos funcionarios para designar a aquellos a quienes la Constitución o las leyes les conceden Fuero.

8. ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA 15 DE MAYO DE 1856

La Revolución de Ayutla tuvo como caudillos al coronel Florencio Villarreal, general don Juan Alvarez y al coronel Ignacio Comonfort y en su primera fase, tuvo como objetivo la proclamación del Plan de Ayutla el 10. de marzo de 1854. Su fase de expansión culmina cuando el 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandona definitivamente el poder, incorporándose al movimiento antes del triunfo de esta Revolución, los generales Miguel Negrete en Zamora y don Ignacio de la Llave en Orizaba, además de otros soldados improvisados como Santos Degollado y Manuel García Pueblita en Michoacán que, como comenta Tena Ramírez, le imprimieron un carácter de espontaneidad solo semejante al de 1810.

Comonfort, después de triunfar con la Revolución se tuvo que enfrentar con diversas tendencias divergentes. Primero se topó con el ejército que intentaba adueñarse de la situación al retirarse Santa Anna, y después, a pesar de haber aceptado el Plan de Ayutla, la misma guardia de la Ciudad de México lo desconoció al convocar el Jefe de la misma a una Junta en la que designó Presidente de la República al general don Martín Carrera. Este convocó a un Congreso Extraordinario Constituyente el 20 de agosto del mismo año, pero al decidir Comonfort que se llevaría a cabo de manera estricta el Plan de Ayutla y ofrecer que todos tendrían cabida en el Constituyente, Carrera renunció el 20 de septiembre siguiente.

Ante la difícil convivencia entre los puros y moderados dentro de la revolución triunfante, comenta el autor que Comonfort, para integrar la Junta que designara Presidente interino y para formar el gabinete que la asesorara, propuso a gentes destacadas de los dos bandos. Sin embargo el general Alvarez se adelantó proponiendo a gentes radicales como don Valentín Gómez Farías, don Melchor Ocampo, don Benito Juárez entre otros, quedando así integrada exclusivamente por ese bando. Para el gabinete, Comonfort insistió en el equilibrio entre moderados y puros, pero nuevamente tuvo que ceder y quedaron Melchor Ocampo en Relaciones Exteriores y Gobernación, Juárez en Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda y Comonfort en Guerra.

En virtud de que el general Alvarez no tuvo arraigo en la Ciudad de México, primero por la oposición de los moderados y después por diversos levantamientos, no le quedó más opción que dejar el mando. Comonfort es entonces nombrado Presidente sustituto en diciembre de 1855, predominando desde luego en su gabinete los moderados, tales como Lafragua y De la Rosa.

Con las facultades que el Plan de Ayutla le concedía, Comonfort inició la obra de Reforma, y así nos relata Tena Ramírez que se publicó la Ley Juárez sobre administración de Justicia el 23 de noviembre de 1855, en la que suprime el fuero eclesiástico y el militar en materia civil; la Ley Lerdo el 25 de junio de 1856, relativa a la desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, disponiendo que tales fincas se adjudicaran a sus arrendatarios o al mejor postor, con algunas excepciones que la propia ley señalaba.

La Ley Iglesias del 11 de abril de 1857 que establecía aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones, eximiendo del pago a los pobres, por bautismos, casamientos, etc.

De este modo Ignacio Comonfort fue estructurando su gobierno, para lo cual expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en tanto se promulgara la Constitución que él prometió.

La vigencia de este ordenamiento fue teórica, en virtud de que suscitó muchas polémicas entre el grupo de los puros e inclusive algunos gobernadores se negaron a publicarlo. También el Congreso Constituyente pidió su desaprobación por atribuirle tendencias centralistas; sin embargo, tales oposiciones al citado ordenamiento no lograron su supresión definitiva, sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Este ordenamiento prevé en su artículo 61, Regla Quinta, que "todo cohecho o soborno produce acción popular".

Para el caso de la violación de las garantías (que en éste mismo dispositivo se otorgaban), por parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo y del Judicial, se señaló también acción popular y se castigaría de oficio, advirtiendo que éstas causas no darían lugar a sobreseimiento (Artículo 78).

En relación al Presidente se previó formarle causa por delitos de traición a la independencia nacional y a la forma de gobierno establecido en la convocatoria. (Artículo 85).

A los ministros se les hacía responsables ante la Suprema Corte de Justicia por los actos del Presidente contra el Plan de Ayutla, si éstos habían sido autorizados con sus firmas, previa declaración hecha por el Consejo de Gobierno por mayoría absoluta de votos. (Artículo 92).

Se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia atribuciones para conocer: "de la responsabilidad de los Secretarios del Despacho conforme al artículo 92, así como de los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República". (Artículo 98).

También se dispuso que los gobernadores podrían suspender de sus empleos y aún de privar de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, a los empleados de Gobierno y Hacienda del Estado que hubieren desobedecido sus órdenes, o removerlos, caso en el cual, mediante información sumaria gubernativa, serían escuchados. Pero si fuera necesario se les debería formar causa por incurrir por tercera vez entregando los datos correspondientes al juez respectivo.

Aun cuando tuvo escasa vigencia el citado ordenamiento, podemos observar como se trata de controlar la función de los funcionarios del gobierno, mediante las medidas jurídicas antes mencionadas, en las que aparece un nuevo procedimiento para juzgar el cohecho o soborno cometidos por éstos y que se trata de la acción popular.

Esta figura procesal, empleada para juzgar a los titulares de los órganos de gobierno resulta una novedad en ésta época, pues generalmente fue atribución exclusiva de la Suprema Corte de Justicia después de declarada procedente la formación de causa por las Cámaras de Diputados o Senadores, según el caso. Lo anterior denota una intención más enérgica y eficaz para castigar tales conductas, pues inclusive podemos ver en el artículo 78 que estas causas no daban lugar a sobreseimiento, lo que significa que se trataba de evitar cualquier posibilidad de esquivar a la justicia.

9. LA CONSTITUCION DE 1857

Una vez hecha la convocatoria para el Congreso Constituyente en octubre de 1855, éste tuvo su sede en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856, abriendo sus sesiones al día siguiente.

Predominaban en la asamblea los moderados; sin embargo los radicales o puros, como dice Tena Ramírez, ganaron las posiciones dominantes, por ejemplo Ponciano Arriaga quedó como Presidente, y como Secretarios Isidro Olvera y Francisco Zarco.

En la comisión para la Constitución también predominaban los moderados, por lo que Arriaga solicitó en otra sesión dos miembros más, eligiéndose entonces a dos radicales como Melchor Ocampo y José María del Castillo Velasco.

Así impuesta la Comisión, empezó a deliberar la asamblea respecto a si debería expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824.

Don Marcelino Castañeda, en sesión del 20 de febrero propuso que se restableciera como única la Constitución de 1824 con el Acta de Reformas de 1847, pero fue desechada por escasa mayoría. Don Mariano Arizcorreta el 17 de julio vuelve a proponer la restauración de la Constitución de 1824 con algunas reformas. También don Santos Degollado y García Granados, del grupo de los radicales, presentaron cada uno por su parte, un proyecto de reformas a la misma Constitución.

Tena Ramírez refiere que, según Zarco, dichos proyectos se rechazaron y los de los radicales retirados por ellos mismos, pero relata que fue la jornada del 4 de septiembre la más trascendental del Congreso Constituyente, porque después de un gran debate de oradores en contra del proyecto de Arizcorreta tales como Arriaga, Olvera y Castillo Velasco, de la réplica del propio Arizcorreta, cerrado dicho debate, el Ministro de Relaciones declaró que el gobierno aprobaba la idea de restablecer la carta de 1824 y algunas de sus reformas propuestas.

No obstante el triunfo de los moderados, inexplicablemente se sintió entre ellos cierta inseguridad al decir de Zarco, pues Arizcorreta manifiesta que como la Comisión de la Constitución estaba en contra de su proyecto, se debería nombrar una comisión especial. Esta situación la aprovecharon los radicales para nombrar dicha comisión, provocando con sus intervenciones que el trámite se quitara y entablado Zarco con el Presidente un diálogo implacable en cuanto a que acaba por inducir a Arizcorreta a declarar que el proyecto pase a la comisión respectiva: "ésta es la Constitución", venciendo así la Constitución de 1857, porque nos dice Tena Ramírez que la comisión de la Constitución jamás se ocuparía del proyecto de Arizcorreta.

En este ordenamiento constitucional vemos como ya se establece un Título especial para referirse a la "Responsabilidad de los funcionarios públicos" en el número IV.

Corresponde al artículo 103 de la propia Constitución señalar quienes serán objeto de responsabilidad por delitos comunes que cometan durante su encargo, además de otros delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Tales funcionarios son los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

Cuando el delito era común, el Congreso se erigía en gran jurado, y si había absoluta mayoría de votos, declaraba que había lugar a proceder contra el acusado, si no se le eximía de cualquier procedimiento posterior. Pero cuando sí resultaba responsable, se le separaba del cargo y se ponía a disposición de los tribunales comunes. (Artículo 104).

Si se trataba de delitos oficiales, el artículo 105 ordenaba que correspondía al Congreso como jurado el acusar, y a la Suprema Corte de Justicia el fungir como jurado de sentencia.

A los funcionarios que se les pronunciara sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no se les concedía la gracia del indulto. (Artículo 106).

También se señala como término un año posterior al ejercicio de la función, para reclamar la responsabilidad por delitos y falta oficiales durante el periodo de su ejercicio. (Artículo 107).

Pero como el carácter de Comonfort no era firme, sino vacilante e indeciso, los moderados Manuel Payno e inclusive Juan José Baz, del grupo de los liberales, quien deseaba salvar mediante la dictadura de un liberal los principios de la reforma que creía amenazada, se comenzó a crear una opinión que fue creciendo. Vicente García Torres, también liberal, proclamó desde el diario "El Monitor Republicano" la necesidad de un golpe de estado, que inútilmente trataron de contener publicistas destacados como Francisco Zarco, advirtiendo desde el periódico "El Siglo XIX", los peligros que esa medida representaba y exhortó a Comonfort a mantenerse en el campo legal, para no manchar su prestigio y su honor.

Se precipitaron los acontecimientos. Los puros se negaron a seguir a Comonfort por esa vía, entre ellos Juárez; todo ello hizo dudar al Presidente, ante lo cual los conservadores encabezados por Zuloaga, prepararon un plan breve y preciso en el que se manifiesta la negativa al progreso y la condena a la reforma. A este documento se le llamó el Plan de Tacubaya.

Así el 17 de diciembre se levantó en armas el general Zuloaga, quien de acuerdo con el plan, desconoció la Constitución, reconociendo a su vez a Comonfort como jefe del mando supremo, convocando a un nuevo constituyente.

Juárez y Olvera, presidentes de la Corte y la Cámara respectivamente, fueron llevados a prisión mientras Comonfort se adhería al Plan de Tacubaya. Zuloaga desconfió de Comonfort temiendo que se entregara a los radicales, por lo que le desconoció en enero de 1858; Comonfort pidió el apoyo de los liberales poniendo en libertad a Juárez, mismo que asumió la Presidencia de la República, reivindicando la Constitución de 1857.

Continuó la lucha en la capital entre liberales y conservadores dando éstos últimos la victoria a Félix Zuloaga, quien fue designado Presidente provisional por los conservadores el 23 de enero de 1858.

Así Comenzó la Guerra de Tres Años en la que solo quedaban frente a frente con sus ideales definidos e inconciliables, los liberales y los conservadores.

El Presidente Juárez instaló su Gobierno Constitucional en el puerto de Veracruz en mayo de 1858. Allí expidió las "Leyes de Reforma" en cumplimiento del "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación", el cual contenía el programa de la Reforma. Hubo dos leyes posteriores que complementan la legislación de referencia, expedidas en la Ciudad de México, como la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficiencia el 2 de febrero de 1861 y la Ley sobre Extinción de Comunidades Religiosas del 26 de febrero de 1863.

En abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo aceptó la Corona de México y expide un año después el 10 de abril de 1865 "El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cual careció de vigencia práctica y de validez jurídica, pues como comenta Tena Ramírez: "No instituía un Régimen Constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno...(), en el que se manifestaba claramente que la soberanía residía de manera íntegra en el Emperador, aparte de que se expidió cuando el imperio empezaba a declinar, porque el príncipe ya no tenía buenas relaciones ni con el clero, ni con los conservadores, y como con los liberales definitivamente nunca las hubo, su posición quedó completamente frágil, misma que lo llevó a la muerte.

Por lo anterior, en virtud de que como antes se dijo, no tuvo vigencia tal ordenamiento, solo se menciona por formar parte de la historia de nuestro país, pero que en realidad no tuvo más efectos jurídicos que su expedición.

**10. ADICIONES Y REFORMAS INTRODUCIDAS EN
LA CONSTITUCION DE 1857
Reforma del 13 de noviembre de 1874.**

El artículo 103 quedará en éstos términos:

"Los Senadores, los Diputados, los Individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y Leyes Federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violacion expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

(180) TENA Ramírez. Ob. Cit. p. 669

Se agregará al artículo 103 de la Constitución lo siguiente:

"No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas y omisiones en que incurra en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que haya aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución".

Los artículos 104 y 105 de la Constitución quedarán en éstos términos:

"104". Si el delito fuere común, la Cámara de Representantes, erigida en gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no ha lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

"105". De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo.

Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en Jurado de Sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si le hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe

Vemos como el artículo 104 se reforma en cuanto a la competencia para erigirse en gran jurado, pues inicialmente era el Congreso quien declaraba si había o no lugar a proceder contra el acusado; ahora le corresponde a la Cámara de Representantes solamente la misma función declarativa.

En el caso del artículo 105 tratándose de delitos oficiales, correspondía como jurado de acusación fungir al Congreso, y como Jurado de Sentencia a la Suprema Corte de Justicia. Ahora esta última función corresponderá a la Cámara de Senadores, pues con audiencia del reo y del acusador, procederá a aplicar la pena que la ley designe y es así que ejerce funciones jurisdiccionales la Cámara de Senadores.

Respecto a la reforma del artículo 103 ésta incluye, dentro del grupo de los altos funcionarios sujetos a responsabilidad en este capítulo, a los Senadores; pero además se adiciona con un párrafo para determinar los casos en que estos funcionarios carecen de Fuero Constitucional, disponiendo proceder conforme a los dos artículos anteriores, para que la causa pueda iniciarse.

Con ello se prevén los casos en que dichos funcionarios están ejerciendo una comisión o cargo fuera del propio, situación por la que no gozan del fuero y por lo tanto, se entiende que pueden ser juzgados previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados; pero hasta que éste funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, podrá iniciar la causa.

D. EPOCA CONTEMPORANEA

Esta duración es meramente convencional, pues tiene como objetivo delimitar de algún modo el tiempo en el que actualmente vivimos, bajo el régimen de la Constitución de 1917, vigente hasta nuestros días.

a. Título Cuarto

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta nueva Constitución vemos como se conserva en el Título IV de la misma lo relativo al régimen de las "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", previsto así desde la Constitución de 1857.

A continuación se analizarán cada uno de los artículos que componen este capítulo, el que abarca del artículo 108 al 114 de nuestra Constitución vigente, con el objeto de destacar, a partir de la misma, los cambios y evoluciones que ésta ha sufrido a través de sus reformas. (181)

1) Análisis y Comentarios al Artículo 108

Por lo que se refiere al artículo 108 actual, relativo a determinar quienes son los sujetos de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones o cargos públicos, advertimos que a "los individuos" de la Suprema Corte de Justicia como antes se les designaba aquí, ahora que ya se les nombra más correctamente "Magistrados"

(181) Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, México, Edit. Compañía Litográfica Rendón, S. A. , 1982, p. 319 a 335

y se alude a nuevos funcionarios que también quedarán bajo éste régimen de responsabilidades y son: el Procurador General de la República y los Diputados a las Legislaturas Locales.

Con las reformas del 28 de diciembre de 1982 se suprimen los términos de Altos Funcionarios Públicos y Funcionarios Públicos, que en ocasiones anteriores se venían usando para referirse a los titulares de los órganos del Estado y demás cargos públicos de alto nivel, para "uniformarlos" con el nombre de "servidores públicos". Con éste nuevo término se da un mayor alcance a este Título, pues ahora como el propio artículo 108 indica, abarca a los diputados y senadores, a todos los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; desde luego el Presidente de la República, gobernadores y diputados locales, pero además a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, ordenando en su último párrafo que las Constituciones Locales deberán también, como en este artículo, precisar quienes serán considerados servidores públicos dentro de su sistema estatal, para efectos de responsabilidades.

2. Análisis y Comentarios al Artículo 109

El artículo 109 original establecía que si el delito fuera común se erigiría en Gran Jurado la Cámara de Diputados, la que declararía por mayoría absoluta de votos de sus miembros, si había o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, evidentemente no había procedimiento ulterior, lo cual no significaba que la acusación no siguiera su investigación, pero si resultaba afirmativo, al acusado se le separaría del cargo inmediatamente y se pondría bajo la acción de los tribunales comunes, con excepción del Presidente de la República, pues en tal caso se acusaría ante la Cámara de Senadores.

La única reforma que ha tenido es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, en el cual prevé:

Que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir dentro de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes tengan ese carácter e incurran en responsabilidad previniendo:

- I. Sanciones señaladas en el artículo 110 de la propia Constitución, a los servidores públicos que el mismo precepto indica, cuando éstos incurran en actos u omisiones que reducen en perjuicio de los intereses públicos, las que se impondrán mediante juicios políticos, mismos que no procederán por la expresión de ideas.
- II. Que los delitos cometidos por cualquier servidor público, serán perseguidos y sancionados conforme a los términos de la legislación penal.
- III. La aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos que por actos u omisiones afecten "la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

Cabe aquí mencionar que es la primera vez en nuestra historia jurídica del establecimiento a nivel constitucional, de la responsabilidad administrativa en el desempeño de sus funciones y empleos públicos. Asimismo el desarrollo autónomo de los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas.

La sanción penal por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio y cuya procedencia ilícita no puedan justificar, disponiendo que conforme a las leyes penales, se sancione con el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que así se adquieran, sin perjuicio de aplicar las otras penas que correspondan.

Otorga a cualquier ciudadano bajo su responsabilidad, la facultad de formular denuncia presentando elementos de prueba ante la Cámara de Diputados, respecto a las conductas de los servidores públicos, que en este artículo se prevén.

3) Análisis y Comentarios al Artículo 110

En el artículo 110 inicial se dispuso que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que éstos incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucedería si se tratara de la comisión de delitos comunes en el desempeño de dicho encargo, remitiendo al artículo anterior para proceder al inicio de la causa cuando dicho funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias.

Con las reformas publicadas también el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, se precisa en este artículo con claridad cuáles funcionarios o servidores públicos en especial, quedarán sujetos a juicios políticos, incluyendo servidores públicos estatales para el caso de que éstos últimos cometan violaciones a la Constitución y leyes federales, que hagan manejo indebido de fondos y recursos federales, caso en el cual la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que éstas procedan como corresponda. Determina en qué consistirán las sanciones, las cuales serán: destitución e inhabilitación del acusado para desempeñar cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Dispone también que el procedimiento para la ampliación de las sanciones referidas, será mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante la de Senadores, previa declaración de mayoría absoluta de sus miembros en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado.

Asimismo otorga a la Cámara de Senadores la facultad de erigirse en Jurado de sentencia para aplicar la sanción correspondiente a través de la resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión, practicadas las diligencias correspondientes con audiencia del acusado.

Finalmente; decreta que las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras son inatacables.

La última reforma que sufre este dispositivo es la publicada el 10 de agosto de 1987, en su primer párrafo, y es para sujetar también a juicio político a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, además de los ya previstos.

3) Análisis y Comentarios al Artículo 110

En el artículo 110 inicial se dispuso que no gozaban de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que éstos incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucedería si se tratara de la comisión de delitos comunes en el desempeño de dicho encargo, remitiendo al artículo anterior para proceder al inicio de la causa cuando dicho funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias.

Con las reformas publicadas también el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, se precisa en este artículo con claridad cuáles funcionarios o servidores públicos en especial, quedarán sujetos a juicios políticos, incluyendo servidores públicos estatales para el caso de que éstos últimos cometan violaciones a la Constitución y leyes federales, que hagan manejo indebido de fondos y recursos federales, caso en el cual la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que éstas procedan como corresponda. Determina en qué consistirán las sanciones, las cuales serán: destitución e inhabilitación del acusado para desempeñar cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Dispone también que el procedimiento para la ampliación de las sanciones referidas, será mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante la de Senadores, previa declaración de mayoría absoluta de sus miembros en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculcado.

Asimismo otorga a la Cámara de Senadores la facultad de erigirse en Jurado de sentencia para aplicar la sanción correspondiente a través de la resolución de las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión, practicadas las diligencias correspondientes con audiencia del acusado.

Finalmente; decreta que las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras son inatacables.

La última reforma que sufre este dispositivo es la publicada el 10 de agosto de 1987, en su primer párrafo, y es para sujetar también a juicio político a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, además de los ya previstos.

4) Análisis y Comentarios al Artículo 111

Originalmente el artículo 111 se refería a la competencia que por este conducto se le otorgaba a la Cámara de Senadores para conocer de los delitos oficiales, previa acusación de la Cámara de Diputados, previendo que en caso de declarar culpable al acusado, después de haber practicado las diligencias pertinentes, se le prive del puesto o se le inhabilite para obtener otro, por el tiempo que determine la ley. Agregaba que si el mismo hecho es sancionado por otra ley, el acusado se pondría a disposición de las autoridades comunes, para que fuese juzgado conforme a tal dispositivo legal.

Reafirmaba que las resoluciones del Gran Jurado y de la Cámara de Diputados son inatacables. Otorgaba acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación, la que mediante comisión los acusará ante el Senado, si declara que hay lugar a acusar.

Se disponía también en el mismo artículo, que el Congreso de la Unión debería expedir una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación, en la que deberán establecerse como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

En ésta última parte es interesante destacar que el constituyente de 1917, al dar las bases para que se tipificaran como delitos aquellas conductas que por acción u omisión afecten al interés público y al buen despacho, y que aun no se hubieran considerado así. Trata de dar una base jurídica mas amplia y con mayor alcance para controlar a los funcionarios públicos, limitando su poder mediante sanciones severas como es la pérdida del puesto y ponerlos a disposición de un jurado popular, para que sea éste el que los juzgue.

El presente artículo se reforma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1928, cuyo sentido es que la ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación que expide el Congreso de la Unión, tenga un mayor alcance en cuanto a su ámbito especial y personal, pues ahora establece que será aplicable también para los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales.

Asimismo, mediante la adición de un último párrafo, otorgó facultades al Presidente de la República para solicitar la destitución por mala conducta de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y Territorios; si la Cámara de Senadores confirmaba la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, el funcionario acusado quedaba privado de su cargo, independientemente de su responsabilidad legal en que hubiere incurrido, procediendo a nueva designación.

Se observa como en esta adición, la facultad de destituir a un funcionario judicial por parte del Presidente de la República no es precisamente discrecional, pues al acusado se le concede la defensa ante el Congreso de la Unión en sus respectivas instancias antes de ir a juicio ante el fuero común, pero manifestándose con este dispositivo el deber de todo funcionario de llevar una conducta acorde con su función de actuar con justicia y honestidad.

Posteriormente hubo otra reforma a este mismo artículo por decreto publicado el 21 de octubre de 1944, la cual consistió en otorgar al funcionario judicial, presunto culpable por mala conducta, antes de ser acusado ante las Cámaras para su destitución, el ser escuchado en privado por el Presidente de la República, con objeto de que este hiciera una mejor apreciación, es decir con un sentido más humano, que le permitiera proceder en todo caso justificadamente, dando con esta disposición una significación mas sensata e indulgente en todo caso, dado que el término "mala conducta" puede ser tan amplio o tan restringido como el código de valores del juzgador, lo cual puede resultar contraproducente con el objeto de tal disposición, que es el de tratar de mantener un equilibrio entre la infracción y la sanción.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974 al artículo en cita, solo consiste en ajustar el término relativo de aplicación, en virtud de que los Territorios de Baja California y Quintana Roo se convirtieron en estados soberanos, por lo que el término "territorios federales" queda suprimido. Esto trajo como consecuencia que los funcionarios y empleados, así como sus funcionarios judiciales quedaran eximidos para el cumplimiento de la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados para la federación.

En la penúltima reforma publicada el 28 de diciembre de 1982, el ámbito de la aplicación personal se amplía y precisa mejor, pues anteriormente solo se mencionaba a los altos funcionarios de la federación en términos generales; ahora se especifica a cada uno de los que componen el Poder Ejecutivo Federal y del Distrito Federal, el Poder Judicial Federal y además, agrega claramente a los miembros del Congreso de la Unión y al propio Presidente de la República.

Las causas para proceder contra el inculpado son por delitos que los citados funcionarios cometan durante el tiempo de ese encargo, es decir, ya no se trata de especificar si son oficiales o del orden común, pues en ambos casos se puede proceder contra el inculpado, pero ya no se señala a quien puede corresponder la acción de acusar, como en el artículo original del constituyente de 1917.

Respecto al procedimiento ante el Congreso de la Unión, sigue siendo el mismo que se establece con anterioridad, excepto lo relativo a la acusación del Presidente de la República, pues en este caso, se ordena que solo podrá acusársele ante la Cámara de Senadores, conforme al artículo 110 constitucional, misma que resolverá con base a la legislación penal aplicable.

También establece la reforma que será aplicable este dispositivo a los gobernadores de los estados, diputados y magistrados de los tribunales locales, si éstos cometen delitos federales, siguiéndoles el mismo procedimiento, para efecto de que se comunique a las legislaturas locales y éstas procedan conforme a sus atribuciones.

También se cambia el término de "Altos Funcionarios" por el de "Servidores Públicos" y en el párrafo octavo establece que para demandas del orden civil a cualquiera de ellos, no se requiere declaración de procedencia.

Con respecto a la pena o sanción, nos remite a la legislación penal, determinando que si el culpable obtuviera beneficios económicos o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberá graduarse de acuerdo con el lucro obtenido, debiendo satisfacer los daños y perjuicios causados por el delito, agregando que tal sanción no deberá rebasar tres tantos de los beneficios obtenidos.

Finalmente el 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a este artículo en su primer párrafo; en el que da un mayor alcance de aplicación en cuanto a su ámbito personal, agregando a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

A través de estas dos últimas reformas al ordenamiento en estudio, vemos que se trata de dar un mayor control a nivel constitucional del ejercicio de la función pública propiamente dicha; sin embargo, hace falta determinar a quienes corresponde el ejercicio de la acción de acusar a cualquier funcionario o servidor público como ahora se les llama, cuando estos no cumplen eficazmente su función.

5. Análisis y Comentarios al Artículo 112

Continuando con el presente análisis, el artículo 112 del mismo ordenamiento dispone inicialmente que al reo no podrá concedérsele el indulto, una vez pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales.

Este dispositivo, por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, establece que no se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, si alguno de los servidores públicos citados en el primer párrafo del artículo 111 del ordenamiento en cita, se encuentra separado de su cargo; pero si volviera a desempeñarlo o ha sido nombrado o electo para otro cargo distinto, dentro de los enunciados por el artículo 111, se procederá conforme a este mismo.

Aquí se cambia totalmente el contenido del precepto en estudio, toda vez que dichas disposiciones quedan integradas en las reformas al artículo 111, párrafo octavo, publicadas en el mismo decreto de reforma a este mismo dispositivo y las nuevas solo complementan y aclaran las anteriores disposiciones.

6. Análisis y Comentarios al Artículo 113

En el artículo 113 en un principio se disponía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podría exigirse, o durante el periodo en que el funcionario ejercía su encargo, o hasta un año después de concluido el mismo. Ahora estas mismas se contemplan y amplían en el siguiente ordenamiento, es decir, el artículo 114.

El nuevo contenido del artículo 113 menciona las disposiciones que deberán contener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, haciendo énfasis en los bienes jurídicos y morales que deberán tutelar los citados ordenamientos legales tales como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por acción u omisión que éstos cometan; el procedimiento y las autoridades a quienes compete aplicarlas.

Señala que además de las sanciones que se prevean, se impondrá la suspensión, destitución e inhabilitación de los servidores públicos y las económicas, ordenando que éstas últimas se establezcan conforme a los beneficios económicos obtenidos por el responsable, con daños y perjuicios causados con su conducta, prevista en la fracción III del artículo 109 Constitucional. Impone además que tal sanción económica no deberá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos.

7) Análisis y Comentarios al Artículo 114

Finalmente, en el artículo 114 correspondiente al Título Cuarto, en su origen decretaba que no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público en las demandas del orden civil.

Actualmente esta disposición quedó contenida en el noveno párrafo del artículo 111, en la que ya no se habla ni de fuero, ni de inmunidad, sino simplemente de declaración de procedencia, significando con ello dos concepciones que aunque distintas, se complementan, pues la inmunidad se refiere a la responsabilidad penal, y el fuero a lo que actualmente se conoce como la imposibilidad de ser juzgado por los tribunales comunes, si antes no ha sido autorizado por parte de las dos Cámaras de Diputados y Senadores, es decir, el juicio político o la declaración de procedencia por parte de las mismas.

Con la reforma contenida en el mismo decreto del 28 de diciembre de 1982, el ordenamiento se refiere ahora, como antes se había dicho, al término en que se podrá iniciar el procedimiento de juicio político, el cual será durante el desempeño del cargo del servidor público o dentro de un año después de concluido, mandando que las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La exigibilidad de la responsabilidad por los delitos en el tiempo arriba señalado, será acorde con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, determinando que éstos no serán inferiores a tres años y que la prescripción se interrumpe cuando el servidor público de que se trate, desempeñe algunos de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

Para los casos de responsabilidad administrativa, la prescripción será conforme a la ley correspondiente, considerando la naturaleza y consecuencia de la conducta que originó la responsabilidad señalada en la fracción III del artículo 109 de la propia Constitución. Para el caso de que dicha conducta fuera grave, ordena este artículo, que los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En este dispositivo, deja al arbitrio del juzgador determinar la gravedad de una falta, lo cual puede derivar en inseguridad, pues igual falta podrá ser mas o menos grave, según el juzgador que le toque conocer de la misma.

CAPITULO IV

LA TECNICA LEGISLATIVA EN LA ACTUAL LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A. EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Cuando el ex-presidente de la República Mexicana Miguel de la Madrid Hurtado presentó su iniciativa de ley, reglamentó la Responsabilidad Administrativa que antes de las reformas de 1982 al Título IV de la Constitución, no se contemplaba a este nivel y que quedó prevista en la fracción III del artículo 109, dispositivo en donde se establecen las bases de ésta responsabilidad administrativa.

Tal novedad jurídica obedeció a la intención del citado ex-mandatario, de salvaguardar los principios morales o virtudes cívicas que debe esperarse posean dentro de sus cualidades los servidores públicos, para desempeñar mejor su función pública y como el medio más propicio para fincar un sólido concepto de Responsabilidad ante el pueblo.

Es por ello que la Responsabilidad Administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, entendiéndose por lealtad la que se refiere a las instituciones públicas del Estado y no hacia determinado personaje, jefe, o incluso algún partido político.

El artículo 47 de la ley en cita señala las causas de Responsabilidad Administrativa y que a continuación se transcriben: falta de diligencia, ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; desvío de recursos, facultades e información; descuido de documentos e información; mala conducta y faltas de respeto al público; agravios o abusos con los inferiores; falta de respeto a un superior o insubordinación; el no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe; ejercer funciones que no le correspondan; autorizar a un inferior a faltar más de quince días seguidos o treinta discontinuos en un año; ejercer otro cargo incompatible; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; no excusarse cuando tenga impedimento; no informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; pretender obtener beneficios extras de su remuneración; intervenir en la designación de una persona sobre la que se tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; desatender las órdenes de la Secretaria de la Contraloría; no informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos; incumplimiento de cualquier disposición jurídica; las demás que impongan las leyes.

Asimismo, también es causa de Responsabilidad Administrativa lo dispuesto en los artículos 50 y 59 de la propia ley, en los que se determina, por lo que se refiere al primero, que el servidor público inhíba a un particular a presentar su queja o denuncia, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta; y en cuanto al artículo 59, la abstención injustificada de los servidores públicos de las contralorías internas, para sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a lo previsto por esta ley.

Este régimen de Responsabilidad Administrativa manifiesta una clara intención de proveer de medidas al Estado para perseguir y sancionar a los malos servidores públicos que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer sus propios intereses en el mejor de los casos, cuando no para conseguir peores "beneficios".

B. SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDA LA LEY.

El ámbito personal de validez de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el que se refiere a los sujetos a quienes obliga este ordenamiento y que de manera genérica se refiere a ellos como "Servidores Públicos", designándolos en su Artículo 2o. de la siguiente forma:

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo I y III del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

Asímismo y transcribiendo la referencia constitucional de la citada ley, tenemos que el primer párrafo de dicho ordenamiento constitucional establece:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, 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..."

Partiendo de la base jurídica de que esta ley es reglamentaria del Título IV Constitucional y de que es a ésta por tanto, a quien corresponde aplicar las disposiciones contenidas en dicho Título Constitucional a través de determinar la forma, creando los órganos especiales para la aplicación de la misma así como perfilando los casos en que tales disposiciones deben observarse, nos damos cuenta que la Constitución en lugar de establecer un mandato general abstracto que contenga únicamente los principios fundamentales establecidos por el legislador o un concepto general de lo que se deba entender por servidor público, señala personas y actos que serán considerados para la aplicación del dispositivo, circunstancia que corresponde disponer a la ley que reglamenta tal artículo constitucional, lo que se traduce en falta de técnica legislativa tanto en la ley en estudio, como en el propio ordenamiento Constitucional aludido.

En efecto, la ley en estudio no determina y menos aun delimita quiénes son los sujetos a quienes pretende obligar, pues en lugar de ello nos remite al Artículo 108 Constitucional y además agrega a otros sujetos que la Constitución nunca menciona, y me refiero a la parte en la que dice "a las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"; lo cual la convierte en esa parte en anticonstitucional, por lo tanto su aplicación en ese renglón daría lugar a la nulidad de los actos que la autoridad correspondiente quisiera ejecutar con este fundamento.

Asimismo y haciendo un análisis del Artículo 108 Constitucional en sus párrafos I y III ya arriba transcritos, podemos observar la primera laguna técnica, que resulta en virtud de que al designar solo a los Diputados y Senadores como sujetos de responsabilidad ante la ley, deja a todo el personal que integra a los órganos de ambas Cámaras, es decir al personal administrativo y operativo del propio Congreso de la Unión fuera de toda responsabilidad, porque en ninguno de los dos ordenamientos, refiriéndome al Constitucional y a la Ley se les menciona como servidores públicos; en consecuencia, legalmente no se les podría aplicar una sanción si incurrieran en cualquier infracción a la ley por no estar señalados en la misma como servidores públicos, todo lo cual se hubiera podido evitar si en forma general se diera un concepto de servidor público.

En cuanto a "los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal" que en el mismo párrafo del Artículo 108 se consideran como Servidores Públicos, resulta muy vaga tal designación, pues como bien puede entenderse que el legislador se refiere solo a quienes ejercen funciones jurisdiccionales en los dos ámbitos Federal y del Distrito Federal, también puede referirse a todos los empleados que en dichos órganos laboran, es decir, desde un Ministro de la Suprema Corte, Magistrados, Jueces de Distrito, Jueces de Primera Instancia hasta el último empleado de Intendencia que forman parte de esas estructuras.

Con la actual redacción se tiene que inferir si quedan o no integrados al régimen de responsabilidades, los sujetos que no ejercen funciones jurisdiccionales, pues en leyes anteriores no formaban parte de este título los funcionarios menores o empleados, aunque formarían parte del Poder Judicial.

Para no generar tal inseguridad jurídica, sería conveniente aplicar las reglas de carácter formal para redactar ordenamientos legales, entre los que se destaca las relativas al "uso de términos precisos y técnicos, si es necesario", lo cual aunque resultara redundante, permite dar mayor claridad a su contenido.

En cuanto al tercer grupo, por así decirlo, comprendería a los "funcionarios y empleados". Aquí nuevamente nos encontramos con otra imprecisión pues como no se especifica si se trata de los que forman parte del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, puede entenderse también que se refiere a los que laboran para la Administración Pública Federal, porque de otro modo quedaría suelta la frase, sin referirse particularmente a algún órgano.

Ahora bien, pretender entender que su alcance sea a todos los funcionarios y empleados de la Federación sería un error, puesto que después el propio Ordenamiento en estudio parece referirse en exclusiva "a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal", por lo tanto, así interpretado, su alcance es menor, al abarcar solo al personal del Ejecutivo Federal y al del Gobierno del Distrito Federal, y entonces queda claramente manifiesta la laguna técnica descrita en el párrafo anterior.

Efectivamente, en el Artículo 108 constitucional dice: "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", lo que de primera intención se puede entender que solo se refiere a todos los sujetos que laboran en distintas formas y funciones en el Ejecutivo Federal, entendiéndose por supuesto en igual forma para el Distrito Federal. Como puede apreciarse también se dejó una laguna técnica en cuanto al Distrito Federal ya que falta, como antes se observó, aclarar si los funcionarios menores y empleados del Poder Judicial del Distrito Federal quedarían comprendidos en éste término.

Sin embargo, es pertinente señalar que en virtud del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal publicadas el 21 de enero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, se subsanó la laguna técnica a que me refiero en el párrafo que antecede, pues aquí ya se señala a quiénes deberán considerarse como servidores públicos dentro de ésta institución para los efectos de responsabilidad administrativa.

Mención aparte merecen las últimas reformas a la ley en cita publicadas el 11 de enero de 1991 y el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de que en ninguna de estas dos ocasiones se hace aclaración o corrección a las fallas técnicas que aquí se vienen señalando, pero todavía más, habiendo sido instituída la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal en febrero de 1986 no se hace mención en el artículo 2o. de la ley de los que componen éste nuevo órgano, como sujetos de aplicación de la ley, pues solo se agrega en el artículo 3o, la fracción I Bis, en la que se tiene a la Asamblea de Representantes como autoridad competente para aplicarla, pero nada más, por lo que en consecuencia también quedan excluidos de éste régimen de responsabilidades, tanto ellos como los funcionarios y empleados de la misma.

Otra posible interpretación sería entender que el significado empieza de la expresión "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", lo cual restringe aun más el alcance de este dispositivo, ya que entonces solo se referiría a todos los sujetos que forman parte del Ejecutivo Federal y del Distrito Federal. En éste último caso quedaría de todos modos la laguna técnica que en principio se observó.

Continuando con la ley en estudio ésta nos determina que además de los sujetos señalados en el Artículo 108 constitucional, tendrán que considerarse como sujetos de aplicación "...todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", como servidores públicos. La Constitución en el tercer párrafo del señalado artículo, dice "manejo indebido de fondos y recursos federales". Al respecto ya se han hecho diversos comentarios por algunos autores, pero he de referirme a ello por ser parte de este estudio, como es el que no se especifiquen quiénes son éstas personas, pues de la letra se puede entender, todas las autoridades y empleados tanto de la Federación como de los Estados, ya que existen muchas actividades en las que todos ellos manejan "fondos y recursos federales"; además, si se considera más ampliamente, podría ser que hasta los particulares que retienen algún impuesto, resultarían ser sujetos de responsabilidad, de acuerdo con esta ley, lo cual resultaría excesivo y no creemos que el legislador intentara dar semejante alcance a la ley.

Por otro lado, la expresión constitucional "fondos y recursos federales", también resulta muy extensa pues de acuerdo al Glosario de términos administrativos, su significado es:

"FONDO: es la asignación que se otorga cada año para el pago de gastos urgentes, que posteriormente deberán cargarse a las partidas presupuestarias correspondientes" (181).

"RECURSOS: son las personas, los bienes materiales y financieros, las técnicas con las que cuenta y utiliza una institución para alcanzar su objetivo y producir los bienes o servicios que son de su competencia". (182).

(181) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Coordinación General de Estudios Administrativos, Glosario de Términos Administrativos. México, Colección: Guías Técnicas, Serie: Organización y Métodos, No. 11, 1982, p.88

(182) *Ibidem*. p. 135

Con base en los citados conceptos, puede entenderse que se trata desde luego de las partidas presupuestarias en principio, y de las personas, bienes materiales y financieros después, lo que hace que este segundo concepto haga mas compleja su comprensión, pues implicaría que los citados agentes manejaran personas y bienes materiales.

Cabe mencionar aquí, la omisión que se hace en el tercer párrafo del Artículo 108 constitucional de los Presidentes Municipales, como sujetos de responsabilidad federal y de las demás autoridades del Ayuntamiento, a pesar de que estos también manejan fondos federales.

Corresponde ahora hacer un breve comentario en lo que se refiere al uso del novedoso término de "Servidores Públicos" para designar a los trabajadores y autoridades del Estado, habida cuenta de que ya fue objeto de estudio en el Capítulo II de este trabajo. Es muy positiva la intención del legislador usar dicho término, porque trata de suprimir cualquier indicio de prepotencia o de preferencias ante la ley, respecto a la responsabilidad en el desempeño de toda actividad dentro de los órganos del Estado, además de "establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión". (183).

Sin embargo, es preciso aludir a la recomendación que la técnica legislativa señala en cuanto al uso "de términos precisos", para no generar duda en cuanto a la significación que se les haya otorgado, evitando también hasta donde sea posible los neologismos, la preferencia de no usar sinónimos, sobre todo cuando se trate de expresar conceptos fundamentales y la recomendación de una terminología técnica para otorgar mayor precisión al contenido.

En aplicación de las reglas anteriores, se puede observar que el mencionado término de "Servidores Públicos" si bien es cierto que con ello se trata de evitar todo rango o jerarquía para efectos de responsabilidad, sin más distinción que la de considerar el tipo de acto violatorio de la ley, es preciso atender en este caso a razones doctrinarias jurídico-administrativas para darle al término el sentido y fundamento teórico que le dé fuerza y eficacia para su cumplimiento.

(183) Exposición de motivos del Decreto de Reforma al Título IV Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

En dicho estudio se vió que la distinción entre los funcionarios y empleados, resulta necesaria porque obedece a razones de orden técnico jurídico que no se deben pasar por alto, toda vez que la naturaleza del vínculo que une a funcionarios y empleados con el Estado es distinta, pues mientras el funcionario ejerce una actividad jurídica externa transmitida por la ley en la que representa al Estado al expresar su voluntad, mediante actos que conforman su gobierno, el empleado solo desarrolla una actividad interna aportando su trabajo ya sea manual o intelectual al Estado, es decir, que para el apoyo del ejercicio de la función pública aportan sus habilidades y conocimientos, incluyendo los profesionales, como podría ser un asesor jurídico, financiero, contable, etc.

Por lo tanto en mi opinión resulta inadecuado pretender uniformar en un concepto dos tipos de actividad claramente distintas dentro del Estado, sobre todo, si con ello se pretende fincar responsabilidades derivadas del incumplimiento de su cargo o empleo ya que cada una de ellas tiene consecuencias de diversas magnitudes y alcances.

De lo anterior se desprende que el término de "Servidores Públicos" resulta propio solo para fines teóricos o docentes, pero para dar una eficacia real a la ley es necesario designar en forma precisa a los sujetos a quienes será aplicable la ley en estudio, lo cual requiere distinguir su actividad en el quehacer del Estado, ya que de lo que se trata es de exigir una responsabilidad que deberá ser congruente con el cargo que ocupan y ésta no puede ir más allá de las consecuencias que se originen por su incumplimiento, de ahí su importancia, pues no tendrá la misma trascendencia para el Estado y los gobernados, el incumplimiento de sus deberes y obligaciones en su función o empleo un funcionario que un empleado, por solo mencionar simplemente esta diferencia, pues podríamos pensar en los distintos efectos que tiene la irresponsabilidad de un alto funcionario y la de un funcionario menor.

En consecuencia, del análisis anterior se puede concluir que el término convencional para designar en forma genérica a todos los agentes del Estado resulta muy subjetivo, ya que no expresa de manera precisa las funciones y grados que cada uno de ellos tiene o desempeña, lo cual le resta eficacia real a la ley en cita. Se requiere de términos cuyo significado otorgue en el ámbito jurídico mayor precisión, mismos que además existen dentro del Derecho Administrativo. De lo contrario se dificulta saber a quiénes les resulte aplicable provocando así la ineficacia de la ley al no poder sancionar legalmente a los agentes del Estado que no cumplan con su compromiso en el cargo o empleo sin estar debidamente señalados.

C. AMBITO DE APLICACION.

Los actos legislativos pueden ser aplicables o no aplicables, esto es según se hayan publicado o no en el Diario Oficial de la Federación, pues de ello depende que puedan ser exigibles u obligatorios a los sujetos a quienes va dirigido el dispositivo legal.

Los actos legislativos presentan entre otras características las de su ámbito de aplicación, pues no es raro que siendo existentes o vigentes presenten diversos requisitos y modalidades para que puedan ser exigibles u obligatorios a los sujetos que la norma señala o encuadre dentro del supuesto normativo previsto para ello. Así podemos hablar de la obligación del órgano estatal competente de publicar dicho acto legislativo, para que pueda ser acatado por quienes resulten sujetos de aplicación, así como la fecha en que entrará en vigor el mismo.

Ahora bien, podemos distinguir en todo ordenamiento legal cuatro criterios de aplicación a saber:

1. **Ambito Espacial**
2. **Ambito Personal**
3. **Ambito Temporal**
4. **Ambito Material**

Con el criterio anterior podemos analizar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en cuanto a su aplicación, conforme a los criterios antes descritos.

1. **Ambito Espacial**

Este criterio se refiere al ámbito territorial de vigencia, el cual conforme a nuestro sistema de organización puede ser Federal o Estatal. La ley que nos ocupa reglamentaria del artículo 108 constitucional, establece en su artículo segundo quiénes son los sujetos a quienes deberá aplicarse la ley y de lo cual se desprende que su ámbito de aplicación es federal y será aplicable en los

Estados, de manera particular cuando los gobernadores, diputados o magistrados locales violen la Constitución Federal, Leyes Federales o manejen indebidamente fondos y recursos federales por lo tanto, su ámbito espacial de validez es federal. El artículo 109 Constitucional ordena que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, cuyo ámbito espacial de validez es local.

2. Ambito Personal

Este criterio va relacionado con el ámbito institucional de vigencia de un ordenamiento legal que se puede clasificar en Interno o Externo.

Son ordenamientos legales internos "los que están destinados a regir principalmente:

- a) la organización y funcionamiento de uno o más órganos o personas físicas, y
- b) la conducta de las personas físicas incorporadas a tales órganos o personas". (184)

Los dispositivos legales externos tienen como fin principal el control o regulación de la conducta de los gobernados; por lo tanto, es evidente que a nuestra Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos le corresponde un ámbito de aplicación interno, toda vez que su objetivo es reglamentar el Título IV Constitucional que se refiere a los Servidores Públicos, proponiendo nuevas bases al régimen de responsabilidad de los mismos y en el que se trata de controlar la conducta de las personas físicas que están incorporadas a los órganos del Estado durante el ejercicio de una función o empleo para el mismo.

Sin embargo, señalamos que originalmente tal pretensión no había logrado su cometido cuando la ley en cita fue expedida, toda vez que existían lagunas técnicas que dejaban fuera de ese control a los empleados del Poder Legislativo,

(184) MEEHAN, J. Héctor. Ob. Cit. p. 38

al Contador de la Contaduría Mayor de Hacienda, a los empleados del Poder Judicial y a los titulares que constituyen la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal, así como a sus empleados en general, dejando inaplicable la ley en dicho ámbito, y que fue necesario que transcurrieran por cuanto al poder judicial en el Distrito Federal, casi tres años para regular a los servidores públicos de esa institución, subsanando la falta de previsión en este rubro en lo relativo a quienes se considerarán como tales, para efectos de su aplicación, en el decreto de adiciones y reformas a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal, publicado el 21 de enero de 1985 en el Diario Oficial de la Federación.

En igual forma, por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación en el que por acuerdo emitido por ese Tribunal Pleno, de fecha 5 de septiembre de 1989, hasta entonces se establecieron los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos de ésta institución, así como para aplicar las sanciones correspondientes, en cumplimiento al decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

3. Ambito Temporal

Se refiere a la temporalidad y vigencia de la ley, toda vez que ésta puede ser permanente o transitoria. En el primer caso, el acto legislativo subsistirá hasta que no se abrogue con otro acto legislativo, emitido por el mismo órgano que inicialmente emitió el anterior; en el segundo caso, son aquellos actos que solo son dictados para un plazo determinado o para una sola situación, por lo tanto, solo regirán durante el tiempo que prevea el propio ordenamiento.

Nuestra ley en cita, de acuerdo con estos criterios, es de duración permanente, pues hasta ahora no ha habido ningún otro dispositivo legal que la abrogue.

4. Ambito Material.

En este caso se refiere al contenido u objeto de la ley, es decir, lo que ésta dispone o regula. En el ordenamiento legal que nos ocupa, su objeto es el control relativo a los "Servidores Públicos" en cuanto a su responsabilidad en el desempeño de sus funciones, cargo o comisión, esto es en sus obligaciones en el servicio público y las consecuencias que trae su incumplimiento que se traduce en una infracción a la ley en estudio.

Cabe destacar que este dispositivo jurídico trae como novedad la reglamentación de la Responsabilidad Administrativa, prevista por vez primera a nivel constitucional en nuestro país.

Al respecto es de mencionar aquí que el objetivo del presente análisis se circunscribe solo a la materia de responsabilidad administrativa y el procedimiento para su sanción, para el caso de incumplimiento, ya que resultaría demasiado extenso y rebasaría las pretensiones de este modesto trabajo de investigación, el hacer un análisis de toda ley en sus diversos aspectos y clases de responsabilidad tales como la civil, la penal y la política desde el ángulo de la técnica legislativa.

En este orden de ideas tenemos que, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece lo siguiente en su primer párrafo:

"Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas".

Considerando que las reglas de Técnica Legislativa nos sugieren el uso de términos precisos, para no generar dudas en cuanto al alcance de los mismos, podemos empezar a analizar el significado de los términos que en este artículo se emplean, conforme al Diccionario de la Real Academia Española.

Concepto de:

Legalidad.

"Calidad de legal". Legal. "Lo prescrito por la ley y conforme a ella".

De lo que se deduce que "salvaguardar la legalidad" significa que el Servidor Público deberá proteger, amparar, defender lo prescrito por la ley y actuar conforme a ella.

Honradez.

"Proceder recto, propio del hombre probo".

De acuerdo con éste concepto, todo Servidor Público debe actuar en su función o empleo en forma recta, circunstancia harto problemática de regular, debido a que ello depende de la formación de cada individuo desde pequeño, pues si éste ha sido educado conforme a esta virtud, tendremos un buen Servidor Público, pero si no, ¿cómo vamos a calificar o evaluar la honradez? pues el ámbito de ésta virtud pertenece al fuero interno del hombre, a su conciencia, allá donde el derecho ya no tiene aplicación.

Lealtad.

"Cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría de bien. Legalidad, verdad, realidad".

Nuevamente nos encontramos ante una virtud, pues es bien sabido que el honor y la hombría de bien son cualidades subjetivas, muy difíciles de evaluar en forma

correcta o precisa. Podemos, sin embargo, apoyarnos en el término de "fidelidad" cuyo significado entre otros es: "Puntualidad, exactitud en la ejecución de una cosa, especialmente en la reproducción de un modelo". En este caso, tal vez si sería más factible regular esta cualidad en un Servidor Público pues nos pide exactitud en la ejecución de una cosa que en nuestro caso se traduciría en el desempeño de la función o empleo del mismo, conforme al dispositivo correspondiente, cuando existe.

Imparcialidad.

"Falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de lo que resulta poderse juzgar o proceder con rectitud".

Esta obligación, por lo que se puede apreciar de su acepción resulta difícil de concretar y por lo mismo, de calificar en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, por parte de un empleado o funcionario; pues ¿cómo nos podemos pecar, si tal persona no tiene ya en mente una idea que afecte la imparcialidad requerida en sus acciones y decisiones laborales?

Eficiencia.

"Virtud y facultad para lograr un efecto determinado".

El propio concepto señala que se trata de una virtud o aptitud, potencia física o moral, si se alude al término "facultad". Estos términos, como se puede advertir también es difícil medirlos, de manera precisa e indubitable, por tratarse de algo intangible y que para el caso de que se intentara hacerlo a través de sus resultados como serían los actos que el servidor público realice en sus labores, solo quedaría al arbitrio del jefe superior inmediato el calificar tal cumplimiento porque no hay un parámetro que sirva para evaluar la eficiencia sin que no intervenga el criterio subjetivo del jefe inmediato superior, perdiéndose con ello la eficacia real de la ley en cita, porque tal evaluación de eficiencia va a depender de alguien, que resulte más o menos exigente en el mejor de los casos, o mas o menos venal en otros.

En otro punto ya mencionamos como Héctor Meehan recomienda como una regla para redactar los artículos en todo ordenamiento legal, además de seguir las reglas gramaticales, como sería la sintaxis y la correcta aplicación de los signos de puntuación, las siguientes:

- a) Transmitir en una oración una sola idea.
- b) Que se comprenda con un mínimo de esfuerzo mental.
- c) Una sola interpretación razonable para lo expresado.
- d) Rigor y secuencia lógica.

Parecería prolijo citar la regla anterior, sin embargo, en el artículo que venimos analizando, se nota la ausencia de dichas recomendaciones en una parte que resulta poco comprensible o equivocada en su sentido y esto es la última parte del párrafo que dice:

"... y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el Servicio de las Fuerzas Armadas".

De su letra se puede desprender que el incumplimiento del dispositivo citado dará lugar desde luego, al procedimiento y sanción correspondientes, pero que se les respetarán los derechos que como trabajadores tengan los servidores públicos, los cuales están previstos "en las normas específicas que al respecto rijan en el Servicio de las Fuerzas Armadas"; luego entonces, solo podría aplicarse a quienes pertenezcan a las Fuerzas Armadas, lo cual es un contrasentido de la ley, en cuanto a su ámbito de aplicación personal.

Creemos que hubiera sido suficiente con poner punto final donde dice: "...en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio". Con ello se mantendría el alcance que la ley trata de dar en cuanto a los sujetos de aplicación de la misma.

Sin embargo, con las reformas a éste artículo publicadas el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación se trata de subsanar esta irregularidad diciendo:

"... sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armada

queda claro entonces quiénes tendrán un trato específico en el supuesto señalado.

D. AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACION.

Conforme al artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las autoridades competentes para aplicar la presente ley son:

- I. La Cámara de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- II. La Secretaría De la Contraloría General de la Federación.
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal.
- IV. El Departamento del Distrito Federal.
- V. La Suprema Corte de Justicia.
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación.
- VIII. Los Tribunales de Trabajo en los términos de la Legislación respectiva.
- IX. Los demás órdenes jurisdiccionales que determinen las leyes.

De conformidad con las reformas señaladas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, este artículo tercero se adicionó con la fracción I Bis, en la que establece como una autoridad más, competente para aplicar la ley en estudio, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Considerando que nuestro estudio se refiere a las disposiciones establecidas en la fracción tercera del artículo 109 constitucional relativas a la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, nos concretaremos a examinar las autoridades competentes para aplicar la ley en cita, poniendo énfasis en dicha materia.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con fundamento en el artículo 64 de la propia ley, es la competente en primer término para aplicar las sanciones a que se refiere el Título tercero relativo a las Responsabilidades Administrativas, lo que significa que el ámbito de aplicación será el de la Administración Pública Federal, esto es, conforme a los términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la centralizada y la paraestatal.

Integran la administración pública centralizada conforme a dicho dispositivo, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La administración pública paraestatal la componen los organismos descentralizados, las empresas paraestatales, así como las de participación estatal.

Ahora bien, si bien es cierto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la principal autoridad encargada de aplicar esta ley, de acuerdo con el artículo 60 de la ley en estudio, la Contraloría interna de cada dependencia de las antes mencionadas, también resultan competentes para aplicarla, toda vez que este dispositivo les otorga la facultad de imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas, cuyo monto sea superior a 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; ésto último de conformidad con las reformas últimas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1992.

En efecto, dichas sanciones económicas deben ser turnadas previo informe al superior jerárquico, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que es a ésta a quien se le tiene reservada exclusivamente la facultad de su aplicación.

Por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, el artículo 57 de la misma ley determina que todo Servidor Público debe denunciar por escrito a la Contraloría interna de su dependencia los hechos que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a Servidores Públicos, sujetos a su dirección. De lo anterior se desprende que la Contraloría interna en cada dependencia, es un órgano competente para aplicar la ley y por ende las sanciones que correspondan, al determinar si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En el caso de las entidades paraestatales, la denuncia la recibe el coordinador del sector correspondiente y solo si se trata de una infracción grave, enviará copia de la denuncia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que ésta participe en la investigación y conozca del caso.

De acuerdo con el artículo 59 de la ley en estudio, los Contralores internos también resultan responsables si se abstienen de manera injustificada a sancionar a los infractores de la ley, de lo que se infiere que éstos servidores públicos son autoridades que aplican también dicha ley.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, el artículo 51 de la propia ley establece que en cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dispondrán de manera particular, quiénes serán las autoridades encargadas de determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de conformidad con sus leyes orgánicas correspondientes.

En igual forma, harán lo propio las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésto último según las reformas al artículo 51 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992.

Anteriormente a las reformas a la ley ya referidas, no se había señalado por ésta quiénes serían las autoridades encargadas de aplicar las sanciones correspondientes en los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo tercero de la ley en cita, por lo que se subsanó esta laguna técnica hasta el año pasado en las reformas publicadas el 21 de julio de 1992, en las que se adicionó un párrafo al artículo 51 en el que se les da a dichos órganos las facultades para determinar las autoridades que se encargarán de su aplicación.

Con un orden sistemático jurídico en su elaboración, estas lagunas técnicas pueden evitarse si además son preparadas por profesionales del derecho, evitando la preparación de otros actos legislativos solo para estos efectos y la ineficacia jurídica de la misma, derivadas del incumplimiento de las obligaciones señaladas por dicha ley, por parte de los Servidores Públicos de los citados órganos jurisdiccionales y fue necesario después de casi diez años hacer la adición que apenas prevee su aplicación.

De lo antes expuesto se puede observar que finalmente la Ley de Responsabilidades solamente resulta aplicable en su integridad en el ámbito de la Administración Pública Federal por lo que se refiere al Tribunal Superior de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Los artículos 277 y 298 de su Ley Orgánica establecen que quedarán sujetos a las sanciones de éste ordenamiento legal "sin perjuicio de lo que previene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", y señala como autoridades aplicadoras de las sanciones por faltas de los servidores públicos de éste organismo, al Pleno del propio Tribunal, al Presidente del mismo y a los Jueces, lo que nos indica la dificultad que resulta pretender, con un solo ordenamiento, controlar la responsabilidad de todos los agentes que laboran para el estado y de quienes actúan en su representación, sin caer en una generalidad tan amplia, que tenga como consecuencia la ineficacia jurídica.

E. PROCEDIMIENTO

El procedimiento administrativo para aplicar las sanciones correspondientes a los Servidores Públicos que incurran en responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la ley en estudio, se inicia de dos formas:

- a) Conforme al artículo 49 de la propia ley, por la queja o denuncia de cualquier interesado del público en general, que detecte o sufra las consecuencias derivadas de la responsabilidad de uno o varios Servidores Públicos, a través de unidades específicas que las diversas Secretarías y entidades paraestatales establezcan para el efecto, y
- b) Por cualquier Servidor Público que denuncie por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia, hechos que a su juicio sean causa de responsabilidad administrativa imputables a Servidores Públicos sujetos a su dirección, ello establecido en el artículo 57 de la misma ley.

En el primer caso la ley citada resulta difusa debido a que no establece de manera precisa el órgano que en la dependencia correspondiente deberá ejercer y así decidir sobre la queja o denuncia del público, hasta su resolución final, dicho de otro modo, no le dá a los interesados o denunciantes los medios procedimentales para promover hasta sus últimas consecuencias, las acciones que le permitan obtener una decisión respecto de su causa, en la que puedan deducir sus derechos transgredidos por los Servidores Públicos acusados, pues solamente establece que:

"la Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia".

En éste último párrafo del artículo 49 antes transcrito, se deja, a mi juicio, en estado de indefensión a los particulares que en este ámbito administrativo resulten afectados por Servidores Públicos irresponsables. Lo anterior es el resultado de la problemática que supone una carencia de sistemática legislativa que le de a un ordenamiento legal una estructura internamente organizada y coordinada, al no tener disposiciones orgánicas y procedimentales; normas que se refieran a los órganos de aplicación y a un procedimiento a cumplimentar tanto por los Servidores Públicos como por los particulares, ¿o acaso es una forma de autocracia, encubierta por una amplia discrecionalidad de la administración pública, que se trasluce en estas disposiciones legales tan difusas, contra las que el particular no tiene defensa?

En cuanto a las denuncias de los propios Servidores Públicos arriba señaladas, ya se ha mencionado en el inciso relativo a las autoridades que aplican la ley en cita, que es la Contraloría Interna la autoridad competente para recibir tales denuncias, y quien decidirá si existe o no responsabilidad administrativa respecto del caso que le turnen, pero es pertinente señalar que no es un órgano que de manera autónoma tome la resolución indicada, sino que será "por acuerdo del superior jerárquico", lo cual hace de éste órgano algo inocuo y por tanto desde mi punto de vista ineficaz, porque queda a discrecionalidad de este superior jerárquico señalar una sanción, que por estructura procedimental resulta a todas luces contrario a la imparcialidad que todo juzgador debe de tener, aun cuando no estemos ante un órgano jurisdiccional, pues se podría, por equidad y por principio de justicia, evitar que en este caso resulte juez y parte el superior jerárquico del infractor de la ley.

El mismo artículo 57 de la ley prevee que las denuncias en el caso de los Servidores Públicos, se turnen al Coordinador del Sector, para cuando se trata de entidades paraestatales.

Podríamos decir que, para fijar la competencia según el párrafo segundo del artículo 57, queda a criterio del superior jerárquico, enviar copias del caso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando se trate de infracciones graves o cuando en su concepto y por la naturaleza de los hechos denunciados, deba conocerlos o participar en las investigaciones.

Sin embargo, este dispositivo no da un criterio legal salvo en lo económico o penal, para que de manera fundada, el superior jerárquico dé conocimiento a la Secretaría de la Contraloría de la Federación y no la Contraloría Interna de su dependencia, dejando nuevamente a su arbitrio, el decidir qué autoridad u órgano resulta competente para conocer del caso, transgrediéndose otra vez los principios de equidad y de justicia mínima, que en todo ordenamiento legal se debe preveer, todo lo anterior, como una consecuencia de la falta de sistemática jurídica.

Si de la investigación abierta por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aparece responsabilidad por parte del Servidor Público acusado, de esto informará a la Contraloría Interna de la dependencia, o al Coordinador de Sector correspondiente en cualquiera de los casos, para que se proceda a dictar la sanción disciplinaria por tal responsabilidad, pero si es una responsabilidad mayor en donde la competente fue la propia Secretaría de la Contraloría, será ésta quien con la participación o coadyuvancia de la dependencia correspondiente, se aboque directamente del asunto, informando de ello al titular de la misma dependencia y a la Contraloría correspondiente, de conformidad con el artículo 62 de la misma ley.

Ahora bien, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación impondrá sanciones administrativas de conformidad al procedimiento señalado en el artículo 64 de la ley en estudio.

Como primer paso en este procedimiento se cita al presunto responsable a una audiencia, en la que se hará de su conocimiento la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, señalando lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por su propio derecho o mediante un defensor.

Comparecerá por parte de la dependencia un representante que para tal efecto se designe.

El término entre la fecha de citación y el de la audiencia deberá ser en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

De conformidad con la fracción segunda del artículo 64 originalmente señalaba que al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes la Secretaría de la Contraloría resolvería sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando la resolución dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico. Con las reformas publicadas el 21 de julio de 1992, se establece que cuando queden desahogadas las pruebas, si las hubiera, la Secretaría resolverá en treinta días y notificará la resolución en 72 horas.

Si después de la audiencia antes referida la Secretaría de la Contraloría encontrará que no hay elementos suficientes para resolver, o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable, o incluso de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Adicionalmente al procedimiento anterior, previa o posteriormente al citatorio, la Secretaría de la Contraloría podrá determinar si a su juicio es conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, la suspensión temporal del presunto responsable, de su cargo, empleo o comisión. Desde luego esta suspensión temporal, dice la ley, no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.

La suspensión temporal antes referida, señala la ley que suspende los efectos del acto que dio origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y rige desde el momento en que le sea notificada al interesado en cualquier momento. Pero la suspensión también puede empezar cuando así lo resuelva la Secretaría de la Contraloría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que nos venimos refiriendo.

Para el caso de que los Servidores suspendidos no resulten responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieron recibir durante el tiempo en que estuvieron suspendidos.

La ley prevé además que si la suspensión se refiere a un Servidor Público en el que su nombramiento incumba al titular del Poder Ejecutivo, se requerirá su autorización para aplicar dicha suspensión. En igual forma se procederá en el caso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, si tal nombramiento requirió del Presidente de la República en los términos de la Constitución general de la República.

De todas las diligencias que se practiquen durante el procedimiento a que nos venimos refiriendo, se levantará acta circunstanciada, y se dará vista de todas las actuaciones a la dependencia o entidad en la que el presunto responsable presta o prestó sus servicios. Todo ésto de conformidad con los artículos 66 y 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De todas las resoluciones y acuerdos de la Secretaría que se emitan durante el procedimiento, al igual que las de las dependencias, se harán constar por escrito y se asentarán en el registro respectivo, es decir en las secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, en las que aparezca inclusive las de inhabilitación. Es por ello que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene la facultad de expedir constancias que acreditan la no existencia de registro de inhabilitación, a fin de que sean presentadas por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. Ello con fundamento en los artículos 68 y 69 de la ley antes citada.

F. SANCIONES

Las sanciones deben estar fijadas por la ley, por lo que el superior jerárquico no puede ni debe crear por sí mismo sanciones disciplinarias. En nuestro país dichas sanciones se encuentran señaladas en los artículos 53 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El régimen disciplinario de los servidores públicos, implica la responsabilidad administrativa que tiene en el ejercicio de su función y para su estudio se pueden considerar las faltas que la motivan y las sanciones que éstas determinan así como el procedimiento para marcarlas.

El artículo 53 de la ley mencionada señala las sanciones que serán aplicadas por faltas administrativas y que a continuación se transcriben:

- I. Apercibimiento privado o público.
- II. Amonestación privada o pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución de puesto.

V. Sanción económica, e

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos,
cargos o comisiones en el servicio público.

En principio parecería suficiente enlistar las sanciones que dicho artículo prevé, sin embargo este rubro de disposiciones punitivas carece de cierta integralidad, esto es que no es completa, al no agotar sus posibilidades normativas, resultando con ello deficiente, pues adolece de lagunas técnicas que en lo futuro requerirá del dictado de otros actos legislativos que tiendan a superarlas, toda vez que su aplicación genera una inseguridad jurídica para los sujetos a quienes se pretende aplicar y en el caso particular, el de sancionar.

Lo anterior resulta de las deficiencias ya señaladas por el magistrado Alfonso Nava Negrete en su conferencia dictada (185) sobre la ley en estudio, y en donde entre otros comentarios expresa muy atinadamente la falta de correlación entre "el incumplimiento de la obligación con la sanción correspondiente", (186) resultando con ello las incongruencias y repercutiendo en la eficacia de la norma, ya que no es posible aplicarla en forma precisa. El propio magistrado pone un ejemplo del servidor público que llega en estado de ebriedad a su trabajo; de acuerdo con esa ley ¿a qué se haría acreedor? a apercibimiento, a amonestación, a destitución, a inhabilitación, a una sanción económica, no lo precisa la ley y por lo tanto deja al superior jerárquico un margen de discrecionalidad tan amplio que como ya lo menciona el propio magistrado, puede fácilmente llegar a la arbitrariedad, habida cuenta de que no hay una sanción específica para dicho acto y con esto se dificulta el cumplimiento de las normas contenidas en el artículo 53.

Las sanciones señaladas es como si no existieran o peor aún, son transgredidas impunemente en este caso, por quien se pretende sea la autoridad aplicadora de la sanción. Tal situación nos revela la pérdida de la eficacia jurídica del dispositivo en mención.

Si nos vamos a la doctrina del Derecho Administrativo por lo que se refiere a las sanciones disciplinarias, encontramos que ésta es a la vez un castigo moral y material aplicable exclusivamente a los servidores públicos en servicio, pero también se funda en el principio de Derecho Penal de que "no existe pena sin ley" y lo señala también Manuel María Díez en su obra "a una falta

(185) NAVA, Negrete Alfonso. "El Tribunal Fiscal de la Federación y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

(186) *Ibidem*.

disciplinaria no puede corresponder sino una sola sanción, en virtud del principio 'non bis in idem', a menos que otros hechos justifiquen otra sanción..." (187)

A mayor abundamiento y de acuerdo a las ideas del administrativista Manuel María Díez, existen clasificaciones distintas respecto del tipo de sanciones, ello en función de lo que se pretende lograr con las mismas, lo que seguramente puede dar la base bien fundamentada para establecer el tipo de sanción correspondiente a una determinada infracción y para ello nos pone los siguientes ejemplos:

- "1. Sanciones con miras sobre todo a un efecto moral.
2. Sanciones con miras a un efecto pecuniario directo.
3. Sanciones con miras indirectas y con un efecto además, sobre la carrera del agente.
4. Sanción con miras a eliminar del servicio a la gente culpable". (188)

Las primeras sanciones son ligeras pues constituyen una advertencia al funcionario o servidor culpable de negligencia, desobediencia o torpeza, ejemplo: el apercibimiento que puede ser aplicado por el jefe inmediato superior.

Por lo que se refiere a las sanciones que traen aparejada un efecto pecuniario directo, como sería una suspensión en donde no perciba sueldo, cuando fuera por más de diez días, nos dice Manuel María Díez ya debe ser dispuesta por los jefes superiores del servidor o funcionario a petición del jefe inmediato.

Ahora bien, por lo que corresponde a las sanciones indirectas y efectos sobre la carrera del servidor público en nuestro caso, como serían la postergación en el ascenso o una retrogradación de categoría en el empleo, dice el autor en cita, sólo deben ser aplicados por el poder ejecutivo o autoridades competentes, lo cual

(187) DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo III, p. 437 y ss.

(188) Ibidem.

significa, desde mi punto de vista, que debe existir la instauración de un procedimiento administrativo, en donde el agente o servidor público sabe porqué se le intenta aplicar dicha sanción, y sobre todo, tiene oportunidad de defenderse.

En cuanto a las sanciones que tratan de eliminar del servicio al agente o servidor público culpable, como es la cesantía y la exoneración del servicio, también solo pueden ser aplicables dice el autor, por el ejecutivo federal, o las autoridades competentes, lo que implica indefectiblemente que sería después de un procedimiento administrativo.

Este podría ser el criterio que se aplicara en nuestra ley en estudio pero cabe mencionar que también hay otra clasificación que se hace de las sanciones disciplinarias y sería el que el mismo autor expone el cual se divide en sanciones correctivas y depurativas.

"Las correcciones tienen por objeto corregir la conducta del culpable. Las depurativas tienen el objeto de eliminar de la administración al funcionario o servidor público". (189)

Dentro de las penas correctivas estarían el apercibimiento, la suspensión hasta un mes, la postergación en el ascenso y la retrogradación de categoría. En las depurativas la cesantía y la exoneración del servicio.

También se consideran sanciones correctivas:

1. La amonestación como una sanción leve, consistente en una advertencia o prevención, que dice Manuel María Diez, otros denominan censura y en la práctica cotidiana es una llamada de atención.
2. El apercibimiento según el autor "es una amonestación calificada" (190) y es en donde ya hay una advertencia al servidor público de las consecuencias que seguirán a la reiteración de los mismos hechos.

(189) DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo III, Ob. Cit. p. 437

(190) Ibidem. p. 439

3. La multa o reducción de sueldo consiste en la retención de uno o varios días de sueldo sin perjuicio de la prestación del servicio. (191) Esta sanción no se aplica así en nuestro país, pues resulta anticonstitucional pero se impone después de un procedimiento y la paga el servidor público de su peculio.
4. La suspensión, que consiste en la prohibición de seguir ejerciendo su función o empleo con la correspondiente privación del sueldo.
5. El arresto, que ya no es una función administrativa sino más bien penal y solo aplicable en los casos en que cometa el servidor público un delito tipificado por el Código Penal.

Finalmente hablando de las sanciones depurativas o expulsivas como son la cesantía que es la remoción del servidor público mediante la revocación de su nombramiento.

La destitución o exoneración no es mas que la separación definitiva del servidor público.

Manuel María Diez comenta que mientras la responsabilidad penal se castiga como una sanción social, denominada pena, y la civil con una obligación de reparar el caño causado al patrimonio, la responsabilidad administrativa se sanciona por medio de correcciones disciplinarias, que no son precisamente un castigo, en el sentido del derecho penal, sino medios de que dispone el Estado para asegurar la buena marcha del desempeño de los deberes de los funcionarios o servidores públicos. (192)

Con los criterios doctrinarios anteriores, se podría haber establecido una correspondencia entre una infracción de la ley y la sanción, como ya lo señaló

(191) DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo, Tomo III. Ob. Cit. p. 439

(192) Ibidem. p. 440

Nava Negrete en su conferencia poniendo como ejemplo sencillo "si incumplimos con las fracciones I, II, III del artículo tal, te haces acreedor a una amonestación, si incumples esta otra obligación, te haces acreedor a una sanción económica"... (193) que no es más que, en técnica legislativa, falta la integralidad como antes se dijo en virtud de que no se prevén completamente, las condiciones para aplicar una sanción, convirtiendo a la ley en un ordenamiento deficiente, al adolecer de lagunas técnicas, que se tendrán que subsanar necesariamente a través del dictado de otros actos legislativos.

Al respecto cabe comentar las reformas que el artículo 53 en estudio, publicadas el 21 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, se hicieron en relación al aumento de la sanción a un año en vez de seis meses, hasta 10 años en lugar de tres, para que la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto que implique lucro o cause daños y perjuicios.

Y en otro párrafo se prevé ahora que, para el caso de que un servidor público que haya sufrido una inhabilitación pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se requerirá de que el titular de la dependencia a la que pretenda ingresar de aviso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en forma razonada y justificada. La contravención a esta obligación será causa de responsabilidad administrativa, dejando sin efectos el contrato que se hubiere realizado.

De lo expuesto, vemos que no se subsanó nuevamente la falta de correlación entre la infracción a la ley y la sanción.

G. RECURSOS

Los medios de impugnación que los servidores públicos tienen para combatir una resolución administrativa que les afecta en lo particular se encuentran señaladas en los artículos 70, 71, 72, 73, 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con ello se pretende resistir la existencia, producción o los efectos de los actos jurídicos que los sancionan. Ello supone obtener un nuevo examen, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución administrativa que el servidor no estime apegada a Derecho, en el fondo o en la forma o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos. (194)

(193) NAVA Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 76

(194) OVALLE Favela, José. Derecho Procesal Civil, 4a. ed. México. Editorial Harla., 1992. p. 226

Si analizamos las disposiciones aludidas, podemos observar que conforme al artículo 70 de la ley en estudio, resulta competente para conocer de los recursos de impugnación, el Tribunal Fiscal de la Federación que está facultado para conocer todas las sanciones que se impongan.

Originalmente decía:

"Los sujetos mencionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este Capítulo".

Se agregaba que:

"Las resoluciones anulatorias dictadas por ese Tribunal, que causan ejecutoria, tendrán efecto restituir al servidor público, en el goce de los derechos de que hubiese sido privado, por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes".

El magistrado Alfonso Nava Negrete comenta (195) que todas las sanciones que se aplican al servidor público no solo la amonestación, apercibimiento y sanciones económicas, sino también la suspensión, la destitución y la inhabilitación para desempeñar su función, cargo o empleo, deberían ser impugnables ante dicho Tribunal; sin embargo no es así porque la falta de integralidad de la ley en estudio, deja lagunas técnicas que no regulan aspectos fundamentales, como en el caso de la suspensión o la destitución, que tratándose de trabajadores de confianza no existe disposición alguna que regule la situación derivada del artículo 75 de la propia ley, como más adelante se verá, y por lo que se refiere a los empleados de base, el competente para conocer es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en consecuencia, resulta que para conocimiento del Tribunal Fiscal Federal, quedan únicamente el apercibimiento, la amonestación y la sanción económica.

(195) NAVA Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 76

Por lo que se refiere a la sanción económica prevista por la misma ley, tampoco es muy eficaz la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que no existe para el servidor público sancionado restitución alguna en el goce de sus derechos, que como efecto tiene la resolución dictada por el Tribunal mismo, consistente en este caso, en la devolución de la garantía del crédito fiscal otorgada por el servidor público conforme a lo previsto por el Código Fiscal, al interponer el recurso en contra de la resolución que lo sancionó, porque además de resultar obvio, el propio Código Fiscal ya lo tiene previsto, por tanto no hay nada que prever en este caso para restituirle al sancionado.

En cuanto a las sanciones de apercibimiento y amonestación se presume difícil que haya quien interponga recurso alguno contra estas sanciones, en virtud de que generalmente son verbales y si acaso existiera alguna por escrito, resultaría ocioso hacerlo, porque más tiempo se perdería con ello que con los beneficios que se pudiesen conseguir con una resolución anulatoria, puesto que el daño causado al servidor público es en el momento de recibir la sanción, es decir, la amonestación o apercibimiento, que por otra parte, si el jefe inmediato quisiera reconsiderar, lo puede hacer en el mismo lugar y ante quienes exhibió al servidor público, si hubiese sido públicamente, sin necesidad de mayor trámite.

Por otro lado y en donde sí ameritaba la competencia eficaz del Tribunal Fiscal de la Federación, es en las sanciones más graves, como son la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público, y resulta que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, no la tiene realmente, porque conforme al artículo 75 de la misma, los servidores públicos de confianza, quedan sancionados de inmediato sin mayor trámite que el de la notificación de la resolución que los deja fuera de servicio, en virtud de que tal resolución "surte sus efectos al notificarse" y por si ésto no fuera suficiente, establece la ley además que "se considerará de 'orden público' ", expresión ésta última que significa según el Diccionario Jurídico Mexicano:

" El orden público es un mecanismo a través del cual el Estado (el legislador, o en su caso el juez) impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad". (196)

(196) TAMAYO y Salmorán Rolando. "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo VII - R-S, Editorial Porrúa, S. A., México. 1986. p. 318

Con dicha expresión se puede entender, de acuerdo con esta idea que la sanción impuesta por resolución firme al servidor público, se aplica "para no afectar los intereses fundamentales de la sociedad", lo cual resulta muy exagerado, pues nos da la impresión de que por ser tal circunstancia, no se le debe dar recurso alguno para su defensa al infractor, situación que de hecho así resulta, pero que es a todas luces, contrario a la equidad, a la justicia y atentatoria de las garantías individuales establecidas en nuestra Constitución en su artículo 14.

En cuanto a los servidores públicos de base, el Tribunal competente para conocer de estas sanciones, el propio artículo 75 de la ley en cita, establece que deberán sujetarse "a lo prescrito por la ley correspondiente", es decir, desde mi punto de vista la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quien otorga competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En este orden de ideas y siguiendo el análisis de la ley conforme a la Técnica Legislativa, observamos que la concepción integral del contenido de una ley tiene que ver con los requisitos de carácter material en la redacción de la misma, pues con ello se trata de evitar lagunas técnicas que omitan la regulación de aspectos fundamentales del tema o materia del proyecto, pues de lo contrario se convierte en un dispositivo deficiente que dará lugar a la expedición de otros actos legislativos, modificatorios o suplementarios, que tiendan a superarlas, caso concreto nuestra ley en estudio con las reformas de fecha 13 de julio de 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año, se trataron de subsanar algunas lagunas técnicas de que adolecía, y que en seguida se comentan.

El Artículo 70 se modifica por lo que se refiere a la denominación que se les da a quienes es aplicable dicho dispositivo jurídico y ahora en vez de referirse a "los sujetos sancionados" como en el texto original se establecía, ahora señala a "los servidores públicos sancionados", término más preciso que el anterior. Asimismo, se reforma la parte relativa a las resoluciones anulatorias dictadas por el Tribunal Fiscal, en el sentido de que ahora deben ser "firmes", en lugar de que solamente se encuentren en un estado procesal que pueda "causar ejecutoria", lo cual implica que tal resolución todavía no ha causado estado y por tanto puede ser aún impugnada. Corregir este error sí es importante porque en tanto no quede firme dicha resolución del Tribunal, no puede "la dependencia o entidad" en la que el servidor público prestaba sus servicios, restituirle en el goce de sus derechos de los que se privó con la sanción impugnada. También hubo una adición al mismo artículo, en la que se determina que corresponde a "la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios", la restitución de los derechos de que hubiere sido privado el servidor público sancionado, situación que originalmente solo se infería de la redacción del propio dispositivo legal.

Sin embargo, pese a las reformas antes aludidas quedó todavía la frase final "sin perjuicio de lo que establecen otras leyes", lo cual deja aún dudas, porque no se especifica a cuales leyes se refiere; en consecuencia, queda abierta la posibilidad de que otra ley pueda impedir el cumplimiento de este dispositivo legal, provocándose con ello la inseguridad jurídica para el servidor público que trate de protegerse a la luz de este artículo.

El artículo 73 se corrige en esta reforma en cuanto a su alcance de manera sustancial, toda vez que originalmente se establecía que solo los servidores que fueran afectados por las resoluciones administrativas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podían interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual resultaba muy limitado, pues con ello quedaban sin posibilidad de defensa todos los servidores públicos que no hubieran sido sancionados por dicha dependencia, que eran la mayoría, pues casi todos los servidores públicos del Poder Judicial, del Poder Legislativo y los de la Asamblea de Representantes, con todo y la actual adición al artículo tercero, quedaban fuera del supuesto jurídico en mención. Con la reforma, se vuelve genérica la disposición, y su alcance abarca a todas las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley.

"El artículo 75 no fue reformado, en consecuencia siguen los defectos de origen que antes ya han sido analizados, dejando en estado de indefensión a los servidores públicos de confianza, y con ello la disminución de la eficacia jurídica de la ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La Técnica Legislativa es el arte de redactar leyes; el conjunto de reglas, normas, técnicas, criterios y métodos que se aplican para la elaboración del contenido y forma de las leyes o instituciones u ordenamientos jurídicos que se pretenden aplicar a una sociedad determinada.

SEGUNDA

Es necesario crear una metodología de la técnica legislativa que precise los principios básicos para la preparación y sistematización de los proyectos de ley u ordenamientos jurídicos.

TERCERA

Para la elaboración de los contenidos normativos o normas jurídicas, cuyo objetivo es la regulación de la conducta humana, es indispensable tomar como guía rectora la lógica de lo razonable o de lo humano, inspirada en una serie de valores de alto rango como la justicia, dignidad de la persona individual, libertades fundamentales del hombre, bienestar general, paz, orden, seguridad, etc., así como otra serie de valores tales como la adecuación del problema planteado y lo que se trata de regular, igualmente de los factores y condiciones que se dan en ese problema; movilidad de la norma que se pretenda establecer, armonía entre los intereses contrapuestos; legitimidad de los medios empleados para logros o fines justos y respeto a los mas altos valores de la sociedad a la que se intenta regular con la norma que se prepara y sobre todo que se tenga en cuenta las enseñanzas que proporciona la experiencia de la vida humana y de la experiencia histórica.

CUARTA

La construcción jurídica debe ajustarse a las reglas que tengan como base fundamental la aplicación de la doctrina jurídica del derecho positivo; unidad sistemática, para que no haya contradicciones ni doctrinarias, ni orgánicas, sustantivas o procedimentales y con belleza jurídica, es decir, que debe ser configurada artísticamente en su estilo de redacción con sencillez, claridad, transparencia y precisión.

QUINTA

Las normas jurídicas tienen vigencia real, sin embargo pueden resultar ineficaces cuando los gobernados no acatan dicha norma; tal circunstancia puede tener su origen en dos aspectos fundamentales, uno externo dado por causas sociales, políticas y económicas, que rebasan la problemática que se pretendió regular con la norma que se infringe o que ya no existen las mismas circunstancias que la motivaron. Otro aspecto puede tener su causa en el ámbito interno, o sea, que la norma no cumple con los requisitos elementales de técnica legislativa que permitan su debida aplicación y por tanto haga difícil su cumplimiento no solo por parte de la autoridad, cuando no contiene los elementos necesarios para hacerla cumplir por la vía de la coercitividad, sino también por el gobernado porque no contenga disposiciones acordes con los intereses de su esfera jurídica.

SEXTA

El estado aparece cuando se constituye por medio de sus órganos y la actuación de éstos, es la actuación del propio estado, que lo hace conforme a las normas de su competencia, sin que esto cambie o desaparezca por el hecho de que haya permuta o ausencia de los titulares de dichos órganos, pues ellos actúan conforme a las normas de legalidad y de jerarquía por lo tanto, órgano y titular no se confunden ni se identifican, porque los que actúan son los órganos y si éstos desaparecen, también desaparece la persona como entidad de derecho.

SEPTIMA

Los órganos del estado son esferas de competencia, entidades abstractas, por lo tanto los titulares que son personas físicas, no hacen mas que manifestar la voluntad del estado, dentro del límite de sus atribuciones, sin que por esto se cree una personalidad jurídica, como tampoco una relación del estado y sus órganos, puesto que cada vez que "actúa" su órgano a través del titular, es el propio estado quien actúa.

OCTAVA

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no da una definición de "servidor público", únicamente señala quiénes son los sujetos a los que habrá de aplicarse la ley, pero en una forma muy general despues de enumerar a diversos agentes que laboran para el estado, señalando además a todas aquellas personas que "manejen o apliquen recursos económicos federales".

NOVENA

En virtud de que la ley en estudio no proporciona una definición de servidor público, ésta resulta ambigua para su aplicación, por lo tanto, la sustentante propone que se debe diferenciar en la ley, a fin de hacerla precisa y usando los términos técnicos de la doctrina del derecho administrativo, qué es un servidor público, qué es un funcionario y qué un empleado públicos.

DECIMA

En opinión de la sustentante un funcionario público es la persona que tiene un encargo especial transmitido por ley y que va a crear una relación externa con los administrados, dándole un carácter representativo del estado, es decir, las decisiones que él tome, serán las decisiones del estado. Por lo que se refiere al empleado público, es la persona que labora o presta sus servicios dentro de la organización del estado, creando una relación interna entre el estado y él pero

sin ninguna relación jurídica que afecte la esfera jurídica de los administrados y un servidor público es aquel agente que labora o para el estado, o con el estado, o en representación del mismo, sin que exista distinción alguna por la función que desempeñen o la relación jurídica que creen con la ejecución del cargo o empleo, sino que el concepto básico que los define es la idea de dar un servicio a los administrados.

DECIMA PRIMERA

En mi opinión es importante que la ley diferencie lo que es un funcionario y un empleado públicos a fin de determinar la sanción que corresponde a cada uno de ellos, dado que el alcance de su responsabilidad en el ejercicio de su función o encargo es muy diferente por los efectos jurídicos que resultan, y que provienen de su incumplimiento.

DECIMA SEGUNDA

En la actualidad la ley en estudio resulta en variadas ocasiones ineficaz, toda vez que al pretender sancionar el incumplimiento de la ley de manera igualitaria a todo agente que labore para el estado, bajo el principio de la "igualdad de todos ante la ley" resulta incongruente, pues en primer lugar nunca será la misma responsabilidad de un funcionario propiamente dicho que la de un empleado, pero además la ley no tiene correlación entre el incumplimiento de la obligación que establece, con la sanción correspondiente, dejando un margen de discrecionalidad tan amplio a quien corresponda aplicar la ley, que fácilmente se puede llegar a la arbitrariedad o a la inaplicación de la misma, repercutiendo así en la eficacia de la norma toda vez que no es posible aplicarla en forma precisa.

DECIMA TERCERA

Los efectos de la falta de eficacia en la ley motivo de este trabajo de tesis, por lo que se refiere a la responsabilidad administrativa que deriva del incumplimiento de los llamados servidores públicos, son que los particulares o administrados quedan en estado de indefensión al no tener verdaderos recursos procedimentales para promover hasta sus últimas consecuencias las acciones que les permitan obtener una decisión respecto de su causa.

DECIMA CUARTA

En virtud de los efectos que frecuentemente resultan derivados del desconocimiento de la técnica legislativa en la elaboración de leyes y habida cuenta que esta materia es poco estudiada, propongo a esta H. Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, que en el Programa de Estudios de la carrera de Licenciado en Derecho, se inserte como asignatura optativa las Bases Generales de la Técnica Legislativa.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ-Gendin, Sabino, Manual de Derecho Administrativo Español, España. Editorial Bosch, Casa Editorial, 1754.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, 6a. ed., Buenos Aires, Argentina. Editorial La Ley, S. A., 1964.

BIELSA, Rafael, La Función Pública. Caracteres Jurídicos y Políticos. La Moral Administrativa, Buenos Aires, Argentina. Editorial Roque Depalma, Editor, 1960.

BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México. Editorial Porrúa, S. A., 1973.

CARDENAS, Raul F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, México, Editorial Porrúa, S. A., 1982.

DIEZ, Manuel María, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina. Editorial Bibliográfica Argentina, S. A., 1967.

DIRECCION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS JURIDICOS, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Lineamientos para la Estructuración de Proyectos de Ley. Un Ensayo sobre Técnica Legislativa, México. 1986.

ENTRENA, Cuesta Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 5a. ed., Madrid, España. Editorial Tecnos, 1974.

ESQUIVEL, Obregón Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, 2a. ed., Editorial Porrúa, S. A., México. 1984.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 26a. ed., México. Editorial Porrúa, S. A., 1986.

GARCIA, Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 15ava. ed., México. Editorial Porrúa, S. A., 1968.

GARCIA, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, 26ava. ed., México. Editorial Porrúa, S. A., 1980.

GONZALEZ, de la Vega René, "Responsabilidad Penal" en Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México. Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública, Praxis, 1984.

HERMAN, Heller, Teoría del Estado, Trad. Luis Tobío. México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1981.

JEZZE, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, 3a. ed., Buenos Aires, Argentina. Editorial De Palma. 1947.

LAUBADERE, André de, Traité de Droit Administratif, 8a. ed. Paris, Francia. Editorial Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1980.

MADRID, Miguel de la, El Marco Legislativo para el Cambio, México. Editorial Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1983.

MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina. Editorial Abeledo Perrot, 1970.

MEEHAN, José Héctor, Teoría y Técnica Legislativa, Buenos Aires, Argentina. Ediciones De Palma, 1976.

OLMEDA, Mauro, El Desarrollo de la Sociedad Mexicana, La Fase Prehispánica, México. Editor Mauro Olmeda, 1966.

OSORNIO, Corres Francisco Javier, "Nuevo Marco Constitucional de Responsabilidad de los Servidores Públicos", en Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, México. Editorial Porrúa, S. A., 1987.

OTS y Capdequi José María, Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano, Madrid, España. Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar, 1969.

OVALLE, Favela José, Derecho Procesal Civil, 4a. ed., México. Editorial Harla, 1992.

RIOS, Elizondo Roberto, El Acto de Gobierno. El Poder y el Derecho Administrativo, México. Editorial Porrúa, S. A., 1975.

ROJAS, José Luis de, México Tenochtitlán. Economía y Sociedad en el Siglo XVI, México. Editorial El Colegio de Michoacán y el Fondo de Cultura Económica, 1986.

ROJINA, Villegas Rafael, Compendio de Derecho Civil. Introducción, Personas y Familias, 8a. ed. México. Editorial Porrúa, S. A. 1973.

SERRA, Rojas Rafael, Derecho Administrativo, 12a. ed. México. Editorial Porrúa, S. A., 1983.

STAMMLER, Rudolf, Tratado de Filosofía del Derecho, Trad. del alemán: W. Roces. México. Editora Nacional, 1974.

TENA, Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1983, 12a. ed. México. Editorial Porrúa, S. A. 1983.

TOLEDO, Emilio O. de, La Prevaricación del Funcionario Público, Madrid, España. Editorial Civitas, S. A., 1980.

HEMEROGRAFIA

ALCALA-ZAMORA y Castillo, "Introducción a un curso de Técnica Legislativa Procesal", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México. Instituto de Investigación Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México, Año XII, Nueva Serie, No. 35, Mayo-Agosto 1979.

AZAR, Edgar Elías, "Breves Reflexiones sobre Algunas Técnicas Legislativas", en Revista de Investigaciones Jurídicas, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 8, No. 8. 1984.

BANDELIER, Adolfo, "La Organización Social y Forma de Gobierno de los Antiguos Mexicanos" en Revista de Administración Pública, México. I. N. A. P., Vol. V., No. 49, Enero-Marzo 1982.

CASTELLS, Alberto, "Crisis Legislativa", en Revista la Ley, Buenos Aires, Argentina. Talleres Gráficos, Año XXXIII, Tomo 134, Abril-Mayo-Junio, 1969.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial, Colección Documentos, México. 1982.

FERREIRA, Pinto, "La Técnica Legislativa como el Arte de redactar leyes", en Revista de la Academia Brasileña de Letras Jurídicas, Trad. Oliva Orozco. Brasil. Editorial Sinta Gráfica, E. LTDA., Año I, No. 1, Primer semestre 1985.

MAISCH, Von Humboldt Lucrecia, "Necesidad de una Técnica Legislativa que regule adecuadamente el fenómeno socio-económico de la Actualidad", en Revista de Derecho y Ciencias Políticas, Lima, Perú. Editorial Imprenta de la Universidad de San Marcos, Vol. 37, No.3. Septiembre-Diciembre 1973.

MREJERU, Ilariu, "Le role de la méthodologie générale de technique-legislative dans le processus d'elaboration des lois et d'autres actes normatifs", en Revue Roumaine des Sciences Sociales, Bucarest, Roumanie. Ed. Académie République Socialiste Roumanie. Tomo 23, No. 1. Janvier-Juin 1979. (Série de Sciences Juridiques).

NAVA, Negrete Alfonso, "El Tribunal Fiscal de la Federación y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México. Marzo, 1983.

ROBLES, de Carmona, Mariana, "Observaciones sobre el Estilo Jurídico", en Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico, Vol. XXIV, No. 1. Noviembre 1963.

VIVAS, Jorge B. "Norma para la formulación y redacción de la Legislación", en Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, Argentina. Editorial Compañía Impresora Argentina, Año XXV, No. 1514, 19 de marzo de 1963. (Serie Moderna).

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Buenos Aires, Argentina. OMEBA Editores, Libreros. 1968.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Coordinación General de Estudios Administrativos. Glosario de Términos Administrativos, México. Colección: Guías Técnicas. Serie: Organización y Métodos, No. 11, 1982.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, 20ava.ed. Madrid, España. Editorial Espasa Calpe, S. A., 1984.

TAMAYO y Salmorán Rolando, en Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México. 1986.

COMENTARIOS A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL

Se hace un brevísimo comentario en relación al Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación en virtud de que el artículo 108, que ha sido basis de este trabajo de tesis, fue reformado en su segundo párrafo como sigue:

Artículo 108.

"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".

Como se puede ver, se trata de una adición que se hace al artículo para determinar quiénes deben considerarse también como "servidores públicos" para efectos de responsabilidad administrativa, además de los ya nombrados, y se trata de los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Estos nuevos servidores públicos por mandato constitucional tienen la función de administrar, vigilar y mantener la disciplina del Tribunal Superior de Justicia en cada Estado y en el Distrito Federal; de los Juzgados y demás órganos judiciales de conformidad con las bases que establezca la Constitución local y federal, para el caso ésta última del Distrito Federal.

No existe cambio alguno en el citado artículo en cuanto a su redacción, por tanto, los comentarios hechos en el apartado correspondiente de este trabajo de tesis vienen a ser los mismos, toda vez que no se subsanó ninguna de las omisiones señaladas, ni se hicieron precisiones que lo hicieran más claro para su debida aplicación.

Se hace un especial señalamiento, en virtud de que por decreto de reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó el artículo 37, correspondiente a las atribuciones de la Secretaría General de la Contraloría de la Federación y en virtud del cual cambió su denominación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Estas reformas fueron publicadas el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.