

55



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**"SUBORDINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
A LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES".**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROCÍO CASTILLO GARCÍA

ASESOR:
LIC. JANETTE MENDOZA GÁNDARA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

ENERO 2002





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se lo ofrezco a Dios, porque se que ha caminado junto -mi-, porque ha guiado mis-pasos y se que ahí seguirá hasta que me encuentre con él. Gracias Dios por haberme dado la oportunidad de conocerle en vida.

Para **Adolfo**, por aquel beso tierno de una tarde de septiembre con el que iniciamos una vida juntos, de felicidad, de lucha, de paciencia, de impaciencia y de amor: gracias por tu gran apoyo.

A mis **padres** por la bendita oportunidad de ser su hija: gracias por su ejemplo de bondad, humildad, coraje perseverancia, trabajo, perdón y amor.

Con profundo amor para mis hijos, **Jessica, Claudia y Rodrigo**, por regalarme su tiempo, espacio, cariño, apoyo y amor, esperando sea un estímulo para que perseveren en la vida y luchen por hacer sus sueños realidad.

Para **Lucila, Lety, Miguel y Bety** porque cada uno de ellos ha contribuido en mi formación y participaron para hacer posible la realización de esta importante meta en mi vida.

A mi abuelita **Azalea**, tíos y sobrinos que de una forma directa e indirecta me apoyaron para la culminación de esta etapa.

Con gran respeto y admiración para la **Lic. Janette Mendoza Gándara** por su dedicación y profesionalismo en la elaboración de este trabajo.

Una oración para mi tío **José**, que junto al creador se sentirá satisfecho de este momento.

Con gran cariño para mis amigos.

Gracias **Viry**, gracias **Angel**.

SUBORDINACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL

1.1	DEFINICION DE NORMA JURÍDICA.....	1
1.2	COMPONENTES MATERIALES, FORMALES Y DE VALOR ÉTICO DE LA NORMA.....	7
1.3	ELEMENTOS PREPONDERANTES DE LA NORMA JURÍDICA.....	12
1.4	LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL BIENESTAR SOCIAL...	16
1.5	ACEPCIONES DEL DERECHO Y SU INTERACCIÓN.....	19

CAPITULO 2

CONSTITUCION Y LEYES REGLAMENTARIAS

2.1	JERARQUIZACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS SISTEMATIZADAS Y CODIFICADAS.....	24
2.2	VALOR SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN EN EL ESTADO MODERNO.....	29
2.3	GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.....	34
2.4	SUBORDINACIÓN DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS A LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.....	70

CAPITULO 3

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1	SUJETOS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO FEDERAL.....	75
3.2	REGIMEN LEGAL DE LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA.....	85
3.3	RÉGIMEN LEGAL DE LOS EMPLEADOS DE BASE.....	93
3.4	OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	98

CAPITULO 4

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1	SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	110
4.2	TÉRMINO PARA SU PRESCRIPCIÓN.....	127
4.3	IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA SU APLICACIÓN.....	129
4.4	AUTORIDADES COMPETENTES PARA SANCIONAR.....	134
4.5	JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	141

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la reflexión política se tuvo la inquietud de exigir responsabilidad a los titulares de los órganos de gobierno, y baste recordar a los éforos en Esparta y los nomofilacos en Atenas, que de cierta manera vigilaban a los que ahora calificaríamos de altos funcionarios y tenían, al menos los primeros, facultades de carácter represivo. También podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitaciones.

Algo similar ocurrió en la República Romana con algunas atribuciones restrictivas del Senado, y recordemos la prohibición que habían establecido los Cónsules en campañas militares de regresar a Roma sin autorización del propio Senado bajo penas severas.

En la Edad Media los teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de derecho natural y cometía abusos con sus súbditos.

Pero en realidad, los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos en un sentido moderno se desarrolló como muchas otras instituciones que sirven de modelos al constitucionalismo clásico, en la organización política inglesa, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultades para sancionar a los colaboradores de la corona que actuaran contra las normas que ahora calificaríamos de constitucionales, y que en gran parte tenían carácter

consuetudinario, pero algunas fueron consagradas en documentos políticos obtenidos en la lucha contra las facultades autoritarias de los monarcas.

En cuanto se fueron logrando mecanismos para exigir responsabilidad a los titulares de los órganos de autoridad y a sus colaboradores, especialmente en cuanto se consagró el sistema de división o separación de las funciones, que siguiendo las enseñanzas de Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, se estableció como un verdadero dogma el constitucionalismo del siglo XIX, en virtud de que precisamente la distribución del poder entre varios organismos tenía y tiene el objetivo esencial de que cada uno de ellos sirva de freno y contrapeso a los demás y uno de estos contrapesos es precisamente la exigencia de la responsabilidad de los funcionarios.

La frase responsabilidad de los funcionarios, calificados actualmente como servidores en la reforma del título IV de nuestra Constitución Federal promulgada en diciembre de 1982, posee varios significados que es necesario precisar.

La responsabilidad de los que en nuestro ordenamiento calificamos como "servidores públicos", la misma puede dividirse en cuatro categorías, figurando en primer término la llamada responsabilidad política y que se reduce, en cuanto a su sanción, a la destitución e inhabilitación del servidor culpado por infracciones de índole política. Un segundo sector está constituido por la responsabilidad penal y que se traduce en el castigo de los delitos comunes u oficiales que cometa el funcionario respectivo.

Por último la que corresponde a la responsabilidad administrativa que será materia de este sencillo estudio.

Sin embargo, es de resaltar la necesidad de establecer normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad, para que sus obligaciones no se disuelvan y para que el comportamiento honrado prevalezca.

Se necesitan también bases nuevas para que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo, para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten al bienestar del pueblo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

1.1 DEFINICION DE NORMA JURÍDICA

Entre los seres existen relaciones necesarias que derivan de su naturaleza; los casos de necesidad pueden reducirse a tres tipos: necesidad física, la lógica y la moral; la expresión enunciativa de una relación necesaria, es a lo que se da propiamente el nombre de ley; y la fórmula o expresión imperativa fundada en la ley dirigida a la voluntad, es la regla, que cuando expresa una relación de necesidad moral se llama propiamente norma.

Toda actividad humana está directamente ordenada al bien racional del hombre. Hay una parte muy importante de esa actividad que se proyecta hacia el mundo exterior y que en alguna forma queda ahí objetivada.

Hay otro sector de la actividad del hombre, que no se proyecta hacia el mundo exterior, sino que tiene por objeto el perfeccionamiento del sujeto mismo, de los actos que realiza, una obra interior, que es propia de la personalidad de cada hombre como estructura valiosa; tratando de realizar actos ordenados a nuestro bien racional.

El hombre tiene una necesidad moral que ligado a su libertad lo lleva a obrar de determinada manera, el hombre es libre en un momento dado, frente a

su prójimo, de respetar su vida o de asesinarlo, pero realizado el acto, sus consecuencias se imputan y siguen necesariamente al sujeto.

En cuanto a la necesidad moral no es posible cambiar la relación de adecuación del acto al bien racional; una persona puede o no realizar determinado acto en uso de su libertad, pero no podrá cambiar con su voluntad las consecuencias del acto que realice.

Podemos definir la norma en sentido genérico, es decir, referida ésta noción a todas las especies de normas, como la regla obligatoria, o la regla que prescribe un deber.

La norma es una proposición en modo imperativo, pues prescribe el deber de realizar los actos que son conformes al bien moral y de omitir aquellos que le son contrarios.

Siendo la norma la expresión imperativa de una relación necesaria moralmente, su estructura formal o lógica corresponde a la de un juicio, puesto que toda relación entre dos objetos, ya la afirmemos o la neguemos, en cuanto constituye la materia de una operación del espíritu y su obra consiguiente, es un juicio; refiriéndonos como una apreciación, un fin, un valor, algo que puede ser una proyección del ser que funge como sujeto, una posibilidad real, una aptitud de cambio o simplemente la estimación que del objeto hace el sujeto que juzga.

La norma significa regla de conducta; en sentido estricto es cuanto impone deberes y otorga derechos. Las normas son las hormas, las directrices, los caminos que ha de seguir el hombre para el mejor desarrollo de la sociedad.

Podríamos afirmar que, sin las normas, los hombres volverían al estado presocial de lucha, pues no tendríamos patrones para ordenar su convivencia.

La vida normativa está pues, vaciada en todas aquellas disposiciones morales, jurídicas, sociales, religiosas, que imponen o condicionan la conducta de los seres humanos.

“ Las Normas Jurídicas son aquellas disposiciones que el Derecho Público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales.

El conjunto de normas jurídicas constituye el Derecho. Las normas jurídicas tienen como meta el encauzamiento de la vida en sociedad y podríamos asegurar que para llegar al feliz concierto de paz y respeto de los unos con los otros y de éstos con aquéllos que exige el estado de sociedad, se necesita el conjunto de normas jurídicas o Derecho.

Puede decirse que el Derecho es algo que sólo corresponde a los hombres, pues los demás seres vivos del mundo de la naturaleza están en constante lucha destrozándose unos a otros, porque les faltan las normas jurídicas.”¹

La norma jurídica es la fórmula imperativa de lo que es derecho: en tanto que el derecho es lo expresado o representado por la norma. El derecho es una relación objetiva entre personas, acciones y bienes, un ajustamiento o coordinación de las acciones humanas al bien común. Desde el momento que

¹ Fernando Flores Gómez González, Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 19ª Edición, Editorial Porrúa. México 1990, Página 39

dos o más seres humanos conviven, surge la necesidad de coordinar o ajustar sus acciones de acuerdo con un criterio racional. De otro modo los choques o interferencias que experimenten en el desarrollo de sus respectivas actividades, los conducen a una lucha de todos contra todos.

Ahora bien, en cuanto las situaciones de hecho provocadas por la violencia son substituidas por el imperio de las relaciones jurídicas, éstas se presentan vinculando siempre a dos personas con un objeto, que puede ser de acción o de un bien, que una de ellas considera como suyo y que la otra se le reconoce como debido.

Cada norma jurídica prescribe y regula el ejercicio de la coacción, su esencia se traduce en una proposición, en la cual se enlaza un acto coactivo, como consecuencia jurídica, a un determinado supuesto de hecho o condición.

La norma jurídica es el resultado final mínimo (el máximo es el sistema de Derecho) de las cuatro actividades de la Ciencia del Derecho. La norma jurídica es la formulación técnica de un esquema construido conforme a una valoración de justicia dada por el legislador a un problema histórico concreto. Si analizamos cualquier norma jurídica, tendremos que descubrir:

- a) Datos jurídicos que constituyen el problema histórico concreto:
- b) Una valoración de justicia pronunciada ante dichos datos;
- c) La construcción de una solución conforme a esa valoración;
- d) Las palabras y locuciones, más o menos técnicas, que formulan dicha construcción.

Kelsen parte de una distinción fundamental, a saber: " Es tarea de la ciencia jurídica presentar el derecho de una comunidad, esto es, el material producido por la autoridad legal, a través del proceso legislativo, en la forma de juicios que establezcan que si tales o cuales condiciones se cumplen, entonces tal o cual sanción habrá de aplicarse". Estos juicios, por medio de

los cuales la ciencia jurídica expresa el derecho, no deben ser confundidos con las normas creadas por las autoridades encargadas de legislar.

La regla de derecho se construye a partir de la norma jurídica, abstrae de ella su aspecto lógico para enseñar cómo es el Derecho, comprueba que la norma relaciona una consecuencia lógica con determinados supuestos hipotéticos, es una descripción libre de toda valoración, no implica aprobación alguna de lo que describe y puede ser calificada como verdadera o falsa (según la descripción corresponda o no al objeto descrito). En cambio la norma jurídica no es juicio o afirmación acerca de un objeto de conocimiento, sino un mandato por el cual el legislador no pretende enseñar sino ser obedecido, puede incluir valores y ya no es calificada como verdadera o falsa sino como válida o inválida.”²

Así pues, tenemos que la norma jurídica tiene una función directiva y una función coercitiva. La norma prescribe, ante todo, lo que es preciso hacer para alcanzar un determinado fin; por lo que podemos decir que la norma jurídica es dirección, orientación. Dirección que dada la naturaleza del fin a que tiende, es indispensable imponer, en caso necesario por medio de la fuerza. La función coercitiva es consecuencia de la función directiva, y no a la inversa; de manera que una norma jurídica puede carecer de sanción coercitiva, y no por esto pierde su carácter de norma, en cambio resulta un absurdo, algo impensable, una norma jurídica que no implique una dirección para alcanzar un fin determinado.

En la norma jurídica se enlazan un supuesto o hipótesis y una consecuencia; pero no es exacto que la consecuencia de que se trata sea

siempre un acto coactivo, y el supuesto de un hecho condicionante del ejercicio de la coacción.

Las normas que incorporan valores jurídicos deben ser distinguidas de las normas de acuerdo con las cuales el Derecho es evaluado. Las primeras son imperativas que incorporan valores; las segundas son oraciones que describen sin valorar relaciones entre fenómenos y reciben el nombre de reglas de derecho. El científico social no es una autoridad social. Su tarea no es regular la sociedad humana, sino conocerla, comprenderla y explicarla. Y la función del jurista no consiste en identificarse con el legislador, sino solamente es conocer y explicar las normas que se encuentran en vigor.

Para que una norma pertenezca a la esfera del derecho es necesario que defina la conducta que constituye la condición de una sanción y la determine. Se le llama norma primaria a la que establece la relación entre el hecho ilícito y la sanción, y norma secundaria a la que prescribe la conducta que permite evitar la sanción. Paralelamente, la ciencia del derecho describe estas dos clases de norma formulando reglas de derechos primarias o secundarias, pero una regla de derecho secundaria es de hecho superflua, pues supone la existencia de una regla de derecho primaria sin la cual no tendría ninguna significación jurídica, y esta regla de derecho primaria contiene todos los elementos necesarios para la descripción de la norma jurídica completa.

² Teoría General del Derecho y del Estado, 3era. Edición, UNAM, México, 1969, página 53.

1.2 COMPONENTES MATERIALES, FORMALES Y DE VALOR ETICO DE LA NORMA

Las normas expresan en forma imperativa una relación de necesidad moral; y como a esta relación necesaria moralmente en cuanto es conocida por el entendimiento humano se traduce en una exigencia racional para la voluntad, la llamamos deber, por lo que podemos deducir que el deber constituye la estructura real o el contenido de toda norma.

Los datos formales de la norma son: el destinatario a quien dirige y obliga, el mandato u orden que prescribe, la relación de finalidad que implica, y la sanción que establece como consecuencia de su infracción o de su observancia.

Analizando el concepto de norma, implica el primer término la idea de un sujeto al cual regula o mide y en este sentido dirige y obliga: su destinatario que desde el punto de vista real es el hombre.

Siendo la norma una regla, un juicio de valor en modo imperativo, constituye un mandato.

En toda norma como en toda regla, está implícita una relación de finalidad, una relación de fenómeno-efecto, en la relación de finalidad el fin, el principio determinante de la acción, que tiene el carácter de medio con relación a aquel. La finalidad se funda en estos casos en la relación de necesidad que expresa la ley moral y que la norma formula de modo imperativo.

La sanción, en su sentido más general, significa la consecuencia que tiene para el hombre su actividad, en cuanto se relaciona y está sometida a las

leyes. Es decir, toda actividad humana, en cuanto está regida por leyes, está sancionada.

El fundamento de la sanción normativa es la justicia, ya que se trata de una consecuencia debida al mérito o al demérito. Todos los seres nos encontramos en estado de perfección relativa, puede superarse, perfeccionarse con el esfuerzo de su voluntad libre; sus actos no sólo le son imputables o atribuidos en su calidad de ser inteligente y libre, sino que, dada su naturaleza es responsable de su perfeccionamiento o degradación.

Ahora bien, como la justicia exige que se retribuya a cada uno según sus obras, es evidente que el fundamento de toda sanción es la justicia.

Una norma jurídica esta dotada de una validez específica espacial, material, temporal y personal, y que tiene un grado en la jerarquía de las normas jurídicas.

ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ

Para saber a que ámbito espacial pertenece una norma hay que atender a la jurisdicción del órgano elaborador de la norma. Por jurisdicción se entiende la extensión y límites del poder de pronunciarse en Derecho. Las autoridades pueden ser nacionales , locales o municipales.

También se conoce el ámbito espacial de validez de una norma jurídica por el destino dado a la misma por la autoridad que la elaboró. Habitualmente las normas tienen el ámbito espacial según la jurisdicción de la autoridad que las elabora; sólo cuando explícitamente la autoridad fija un

ámbito espacial menos extenso, las normas tendrán ese ámbito espacial especificado.

ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ

Por ámbito material de validez de las normas jurídicas entendemos la materia regulada por la norma. Una solución de Justicia (y eso trata de ser la norma jurídica) no puede ser la misma para las relaciones de materia diferente. Es decir, una norma sólo es válida frente a determinada materia jurídica.

La diversa índole de relaciones sociales exige la aplicación de criterios diferentes de justicia. La norma jurídica debe ser construida como una formulación técnica de la valoración de justicia dada por la autoridad a un problema histórico de una materia determinada; por consiguiente, no puede ser válida frente a un problema surgido de otro contexto material que puede exigir una solución muy diferente.

Atendiendo a la materia, las normas se clasifican en la misma forma en que ordenamos las ramas del Derecho, considerando las diversas especies de justicia.

La materia de las normas jurídicas son las relaciones sociales que esas normas tratan de ordenar. Ahora bien, la primera y más importante distinción de las diferentes especies de relaciones sociales se encuentra cuando aparece el Estado en calidad de tal como uno de los términos de la relación social. Esta especie de relaciones difiere esencialmente de aquellas que existen entre los particulares entre sí o entre los particulares y el Estado en una actividad propia de los particulares.

La distinción entre una materia que llamamos de Derecho Público, por tener la relación un carácter público debido a la participación en la misma del Estado en cuanto institución pública, y otra materia que llamamos de Derecho Privado, por tener la relación un carácter privado entre los participantes sin que afecte directamente las instituciones públicas, no es por lo tanto una distinción arbitraria, sino que responde a la esencia de las relaciones reguladas por las normas.

AMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ

Así como una norma no es válida sin más para todo espacio y para una materia, tampoco es válida para todo tiempo.

“La validez de una norma puede principiarse en un momento y terminar en otro. Las normas del Derecho Checoslovaco empezaron a ser válidas un cierto día de 1918 (cuando Checoslovaquia nació como Estado independiente); las de derecho Austriaco dejaron de ser válidas en 1938, el día en que la República Austriaca fue incorporada al Estado Alemán.”³

El comienzo de la vigencia temporal de una norma es fácil de comprobar; generalmente se encuentra consignado en los artículos transitorios que se suelen colocar al final de la constitución, código o ley. Es más difícil precisar el término de la vigencia temporal, pues sólo en ocasiones ese término está establecido de antemano en el ordenamiento jurídico. Cuando una ley indica, desde el momento de su publicación la duración de su vigencia temporal, entonces se dice que tienen una vigencia temporal “determinada”. En cambio, la vigencia temporal será “indeterminada” cuando no se ha fijado

³ García Maynez Eduardo, Filosofía del Derecho, 2ª Edición, Editorial Porrúa, 1984, página 87

el término de su duración. La vigencia temporal indeterminada de una norma termina cuando ésta es abrogada o derogada por otra ley posterior.

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS JURIDICAS

La vida de una norma se extiende desde que la autoridad la promulga hasta su abrogación expresa o tácita por otra norma. La validez temporal de una norma se inicia en el momento en que entra en vigencia y se proyecta hacia el futuro. Es un absurdo tanto lógico como jurídico el pretender que la validez temporal se extienda hacia el pasado a un momento en que aun no existía la norma. Puesto que la ley es una norma que se establece para regular nuestras acciones y que no tiene fuerza obligatoria sino después de su promulgación, es lógico que no pueda aplicarse a tiempos pasados sino venideros.

AMBITO PERSONAL DE VALIDEZ

No todas las normas son válidas para todas las personas, sino que hay normas que sólo son válidas para un grupo que puede ser extenso o reducido de personas, y otras que sólo son válidas para personas determinadas.

Por lo tanto, atendiendo al ámbito personal de validez, las normas jurídicas pueden ser: a) generales, o válidas para todas las personas; b) genéricas, o válidas para un grupo extenso (o género) de personas; c) específicas, o válidas para un grupo reducido y limitado (una especie) de personas; y d) individualizadas, o válidas sólo para individuos determinados.

Tanto las normas generales como las genéricas y las específicas pasan por momento: uno de formulación abstracta en que se dirigen a todas las personas, o a un género, o a una especie de las mismas, para imponerles una obligación o para concederles un derecho; y otro momento concreto en que las personas ante las cuales es válida la norma se colocan en los presupuestos de la misma, en la situación concreta prevista por la norma.

1.3 ELEMENTOS PREPONDERANTES DE LA NORMA JURÍDICA

Los componentes formales de la norma jurídica son: El sujeto, el supuesto, la relación, el objeto, el derecho subjetivo, el deber y la sanción. Se les llaman datos formales porque constituyen elementos de la estructura lógica de la norma: son verdaderas categorías jurídicas sin las cuales no es posible pensar en las normas de derecho ni en un ordenamiento jurídico.

Se les han llamado también conceptos jurídicos fundamentales de carácter formal, ya que vienen a ser los elementos estructurales de toda construcción jurídica.

Así tenemos que la estructura formal de la norma jurídica responde al siguiente razonamiento jurídico: en orden al fin propio del ordenamiento jurídico, tal acción o tal conducta es necesaria, opuesta, indiferente o sancionable, y por tanto debe ser, respectivamente, imperada, prohibida, permitida y castigada o premiada.

SUJETO.- Es el destinatario de la norma jurídica, su titular lógico. La norma, es una prescripción imperativa rectora de la conducta y como ésta conducta pertenece siempre a alguien, éste alguien resulta el titular a quien por regla general la norma imputa y hace responsable de esa conducta, lo que equivale a decir que lo considera sujeto de derecho; no en el sentido de que sea siempre el titular de una facultad, pretensión o autorización, de un derecho subjetivo, sino tomándolo más bien como el destinatario de la norma, pues como ésta atribuye facultades y obligaciones correlativas, cabe distinguir el sujeto activo y el sujeto pasivo de la relación, es decir, el titular de la facultad o derecho subjetivo, y el titular de la obligación o deber jurídico.

SUPUESTO JURIDICO

Consiste en la hipótesis que prevé la norma y a cuya realización atribuye determinadas consecuencias jurídicas.

El supuesto jurídico comprende, en abstracto, tanto los hechos, como los actos y los negocios jurídicos; pues lo mismo puede ser supuesto de derecho o un acontecimiento natural como el nacimiento, un accidente y la misma muerte, como una declaración unilateral de voluntad o un convenio; también la existencia de una persona jurídica individual o colectiva; puede ser el supuesto jurídico. Desde el momento de que la norma rige una conducta futura, lógicamente tiene que prever las hipótesis cuya realización dará lugar al nacimiento, modificación o extinción de las relaciones jurídicas entre los sujetos de derecho. Por eso el supuesto es un elemento formal de la norma jurídica.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

RELACION JURIDICA

Es el vínculo que se establece por virtud de la norma, entre los sujetos activo y pasivo, a través de un objeto determinado.

Esta relación no se da directamente de sujeto a sujeto, no es estrictamente interindividual, sino que entre el sujeto del derecho y el sujeto del deber se intercala siempre un objeto, cosa, servicio o acto, que mide la obligación de uno y el derecho de otro, que impone a los dos sujetos la regla de su conducta personal.

EL DERECHO SUBJETIVO

El derecho subjetivo y el deber jurídico son los dos elementos en que podemos descomponer la relación jurídica, refiriéndola ora al sujeto activo, ora al sujeto pasivo. Así el derecho subjetivo viene a ser el poder, pretensión, facultad o autorización que conforme a la norma jurídica tiene un sujeto a otro u otros sujetos, ya sea para desarrollar su propia actividad o determinar la de aquellos.

El deber jurídico se traduce en la exigencia normativa para el sujeto pasivo de la relación, de no impedir la actividad del titular del derecho subjetivo, y en su caso someterse a las pretensiones de éste. Se trata pues, de dos conceptos jurídicos fundamentales de carácter formal.

SANCION JURÍDICA

Consiste en la consecuencia que atribuye la norma a la observancia o inobservancia de lo preceptuado por ella. En este sentido amplísimo, si la nulidad de un acto se considera como sanción, no hay razón para negarle este mismo carácter de validez; pues tanto la nulidad como la validez son consecuencias preestablecidas en la norma referidas a la actitud que adopta la persona jurídica frente al precepto normativo.

Generalmente la sanción jurídica consagra una forma de coercitividad, es porque tal cosa ocurre en todos los casos de ejecución forzosa y de penas corporales y pecuniarias; pero no consideramos que esto mismo sucede en los casos de sanciones como la nulidad y la rescisión, pues si bien se requiere en estos supuestos la intervención de la autoridad judicial, su actividad no implica propiamente una función coercitiva, sino más bien declarativa.

Es verdad que la norma jurídica tiene como objeto material el aspecto externo del hombre, las acciones humanas pero la acción representa el punto de partida de la valoración jurídica, la que puede remontarse hasta lo más íntimo del individuo, llegar hasta su conciencia.

Toda norma es expresión de un deber, necesidad moral de realizar determinados actos por ser conformes al bien racional, la norma jurídica no puede escapar a este principio, es decir, tiene que expresar un tipo especial de deber, en relación con el fin propio del derecho.

LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL BIENESTAR SOCIAL

La seguridad jurídica es un criterio que se relaciona, mas que con el aspecto racional y ético del derecho, con su aspecto técnico, positivo, sociológico.

La seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, serán asegurados por la sociedad, protección o reparación.

En otros términos, está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y, por consecuencias regulares, conforme a la regla, conforma a la ley. La seguridad se identifica con la existencia de un ordenamiento jurídico eficaz, está ligada a un hecho de organización social.

El orden jurídico proporciona la garantía de seguridad al individuo y a su propiedad, es la ley la que protege y concede seguridad a los particulares, tanto para su vida como para su propiedad, aún frente a los gobernantes.

Por seguridad jurídica se ha entendido también como el conocimiento que tienen las personas respecto de aquello que pueden hacer, exigir, o que están obligadas a evitar o no, impedir; esto es, el conocimiento que tienen de las libertades, derechos y obligaciones que les garantiza o impone el derecho positivo. De ahí que comúnmente se escuche decir que la seguridad jurídica es "un saber a que atenerse", la conciencia de lo que puede hacer y de la protección que puede esperar una persona de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente al cual está sometida.

En el concepto de seguridad están implicadas tres nociones: la de orden, la de eficacia y la de justicia.

En primer lugar la idea de orden, la idea de un deslinde de la esfera de actividad de cada uno de los sujetos que forman parte de una sociedad, ya que sólo es posible evitar interferencias entre ellos, coordinar su acción, asegurar al individuo una situación jurídica. Es el plan general expresado por la legislación vigente en una comunidad. Pero no cabe hablar de seguridad jurídica donde existe un orden legal teórico, un orden legal ineficaz, es decir, una legislación que no es observada por los particulares, y que tampoco se cumple por parte de las autoridades.

Para que el orden legal merezca el calificativo de jurídico y sea eficaz, es preciso que esté fundado en el ser, respecto del cual se puede considerar como una proyección, es decir, el ser en relación con su causa final; que el bien común a su vez, es una especie del bien; que la justicia es el criterio indispensable para asignar racionalmente a cada uno de los miembros de una sociedad, su participación en el bien común, un orden eficaz y justo. Así, la seguridad supone a la justicia, la que por su parte postula el orden social cuyo fin es el bien común de acuerdo con las exigencias de la naturaleza humana.

La justicia es el criterio ético que nos obliga a dar al prójimo lo que se le debe conforme a las exigencias ontológicas de su naturaleza, en orden a su subsistencia y perfeccionamiento individual y social.

El ser humano, por razón de sus atributos ontológicos constituidos por su inteligencia y su voluntad libre, se convierte en autor de sus actos, en causa eficiente de ellos. A través de su inteligencia, aprende esta relación de

causalidad eficiente, y mediante su sentido valorativo concluye: debe atribuirse el acto y sus consecuencias a su autor (principio de imputabilidad), y debe el autor de un acto responder de éste y sus consecuencias. El acto y sus consecuencias implican un mérito o demérito, ganancia o perjuicio, utilidad o pérdida. El ser humano es la causa eficiente de sus actos, constituye lo suyo del sujeto agente, lo que se le debe atribuir o imputar por los demás, para bien o para mal, y de lo que debe responder.

El bienestar social es una especie de bien general, de bien común, un criterio racional de la conducta que se refiere en primer término la sociedad como entidad racional, como la unidad de un todo ordenado que responde a la dimensión social de la naturaleza del hombre.

La sociedad y el bien común que ella procura, son necesarios a la persona humana para su desarrollo y perfeccionamiento; luego el hombre está obligado a contribuir al sostenimiento y progreso de la misma, que redundará en su propio beneficio; y correlativamente la sociedad tiene el derecho de exigir a los particulares tal contribución. Esto significa que si bien la sociedad tiene derechos frente al hombre, tales derechos están ordenados a garantizar la existencia de un ambiente civilizado y culto, que facilite a la persona el cumplimiento de su destino, su perfeccionamiento o superación en el orden humano.

La sociedad no tiene derecho de sacrificar las prerrogativas de las personas invocando el bien común, ni debe imponer o prescribir una conducta que en lugar de perfeccionar al hombre lo degrade. Pues el bien común implica el respeto eficaz de los derechos y libertades fundamentales, ya que la función propia de la sociedad consiste precisamente en ayudar y elevar al hombre.

La sociedad tiene una unidad especial: la unidad de fin y de colaboración. Su bien común o social presenta dos aspectos diversos. En si mismo es superior al bien de los individuos, porque presenta condiciones de perfección humana tales, que ningún particular podría realizar por sus solas capacidades. Por otra parte, este bien humano superior está hecho para ser repartido sobre los miembros de la sociedad que encuentra en el grupo de los elementos de su vida integral y perfecta. La sociedad es, pues, desde cierto punto de vista, superior a sus miembros considerados aisladamente y desde otro punto de vista, es un medio necesarios para asegurar el pleno desarrollo de la personalidad de todos.

1.4 ACEPCIONES DEL DERECHO Y SU INTERACCIÓN

A través de los tiempos, diversos autores y escuelas han tenido diversos conceptos de Derecho, han tratado de explicarnos la naturaleza del Derecho, el Derecho que es objeto de la ciencia y de las preocupaciones de los juristas. El significado de la palabra "derecho" en todas las nociones rebasa los diversos sentidos precisos que tiene la misma palabra cuando se usa para significar el derecho subjetivo, los ideales de justicia, el Derecho Objetivo o las diferentes clases de este último. Hasta la noción del Derecho del Positivismo Jurídico es más amplia que la del estricto significado del Derecho Positivo, puesto que por Derecho entiende no sólo el sistema de normas vigentes en una sociedad determinada sino la explicación del mismo de acuerdo con la voluntad del legislador.

La palabra proviene del vocablo latino *directum*, que significa no apartarse del buen camino, seguir el sendero señalado por la ley, lo que se dirige o es bien dirigido. En General se entiende por derecho el conjunto de normas jurídicas creadas por el Estado para regular la conducta eterna de los hombres y en caso de incumplimiento está provisto de una sanción judicial.

Una definición estrictamente formal es la que considera al derecho como mero instrumento, como un recipiente apto para recibir cualquier contenido. Y como tratándose del derecho, su contenido u objeto material son las acciones humanas, cuyo sentido se determina en relación con los criterios racionales o fines supremos de la conducta.

Podremos citar algunos autores que definen al derecho como:

- Picard define el derecho como: "el conjunto de deberes, al cumplimiento de los cuales puede uno ser constreñido por la fuerza social organizada".

Para Roguin, "el derecho es el orden consistente en que un hecho social sea seguido de otro hecho social, con sanciones forzadas en caso de inejecución".

Duguit, por su parte, expresa que el derecho es "la línea de conducta que se impone a los individuos en sociedad, regla cuyo respeto es considerado en un momento dado por una sociedad, como la garantía del interés común, y cuya violación entraña una reacción colectiva contra el autor de esta violación".

Para Jesé, "el derecho de un País es el conjunto de reglas que en un momento dado, son efectivamente aplicadas por los prácticos y por los tribunales".

Y no se puede dejar de citar la definición de Stammler, para quien el derecho es "voluntad vinculatoria, autárctica e inviolable".

Se puede apreciar que algunas definiciones tienen un rasgo negativo común ya que no consideran que determinados fines estén relacionados necesaria o esencialmente con el derecho; en las tres primeras se advierte la preocupación de reducir todo a meros hechos, a la coerción, a la ejecución forzosa, a la efectiva aplicación.

La noción de lo jurídico alude a una categoría de aspiraciones humanas, condicionadas fundamentalmente por una cierta modalidad de ordenación.

Por otra parte podemos admitir dentro de éste análisis, que el derecho y la justicia son entes de razón, objetos ideales, desde el punto de vista de su forma, pero tiene su fundamento en la realidad.

El derecho es el ajustamiento de personas y cosas a que dicha noción se refiere. Y ese ajustamiento u ordenación de las personas, no de las impresiones en la conciencia, deriva de la naturaleza de tales personas: el derecho es una realidad fundada en las exigencias ontológicas del hombre. de ahí que su esencia sólo puede determinarse a través de un profundo conocimiento de la naturaleza humana.

El derecho es un objeto real por cuanto constituye un orden de relaciones entre seres reales, de acuerdo con sus necesidades ontológicas.

Así pues podemos señalar que el derecho es la ordenación positiva y justa de la acción al bien común. Con el término ordenación no sólo se puede entender como la acción de dirigir, de conducir, u orientar, sino también la idea de orden como unidad de lo múltiple, como subordinación de medios a un fin; orden que por estar regido por la justicia y tener como objetivo el bien común, no puede ser sino un ordenamiento normativo social, a base de las relaciones igualmente sociales.

Este orden social es positivo, es decir, se refiere a una sociedad determinada, supone la organización de un poder director, que debiendo sujetar su actuación a la justicia y a las exigencias del bien común, tiene el carácter de autoridad, encargada de formular, y promulgar el ordenamiento concreto, que técnicamente realice los principios racionales que rigen la vida social, y de garantizar su cumplimiento por medio de sanciones coercitivas; orden positivo que, dada su relación con la justicia, implica la idea de seguridad.

Por otro lado García Máynez, presenta no una, sino tres definiciones del Derecho:

“Derecho formalmente válido es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que en un determinado país y una cierta época la autoridad política considera obligatorias.”

“Derecho intrínsecamente válido es la regulación bilateral justa de la vida de una comunidad en un momento dado.”

“Derecho positivo es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que efectivamente rigen la vida de una comunidad en cierto momento de su historia.”⁴

Por otro lado Miguel Villoro Torazo propone la siguiente definición:

“Derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.”⁵

La mayor parte de los elementos esenciales del derecho son reconocidos por la casi totalidad de nociones del Derecho, consistentes en.:

El derecho es un “fenómeno exclusivamente humano”

El derecho es “ un ordenamiento de la razón”

El derecho “ presupone la libertad humana”

El derecho es “ una forma de vida social”

El derecho “tiene como fin la justicia

El derecho es “diferente de la moral”

El derecho “debe ser promulgado por un legislador autorizado”

El derecho “esta condicionado por la realidad”

El derecho “debe realizarse en la historia”.

⁴ García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 8ª Edición, México, 1998, página 37

⁵ Villoro Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 13ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1988

CAPITULO 2

CONSTITUCION Y LEYES REGLAMENTARIAS

2.1 JERARQUIZACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS SISTEMATIZADAS Y CODIFICADAS.

Jerarquía significa orden o grados en diversas personas o cosas, de manera que la jerarquía del derecho será la diversidad de normas jurídicas que de acuerdo con su importancia pertenecen al mismo o a diverso rango.

“El problema del orden jerárquico normativo fue planteado por primera vez en la Edad Media, siendo poco más tarde relegado al olvido. En los tiempos modernos, Bierling resucitó la vieja cuestión. El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del derecho, y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor, sino la individualización de éstas en actos como los testamentos, las resoluciones administrativas, los contratos y las sentencias judiciales”.⁶

El estudio de los ámbitos de validez de las normas jurídicas ha demostrado que, en cada uno de ellos, se pueden ordenar conforme a un criterio de distinción propio a cada ámbito.

Entre dos normas de validez diferentes no puede haber más que dos clases de relaciones: de dependencia jerárquica de una norma respecto de la

otra, de independencia de las dos normas entre si pero dependiendo jerárquicamente ambas de una norma de grado superior.

Dentro de un sistema nacional (por ejemplo el del Derecho Mexicano), el grado superior máximo corresponde a la Constitución, llamada "norma fundamental" porque sirve de fundamento a la validez de todas las demás normas del sistema nacional, o "ley primaria" porque tiene primacia sobre todas las demás, que son "leyes secundarias".

Cada norma de grado jerárquico de grado superior tiene, respecto de las normas que le son inferiores, dos propiedades: la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores so pena de invalidez.

La regulación de la creación de las normas inferiores la puede hacer la norma superior en forma expresa o en forma tácita. Hay regulación expresa, cuando la norma superior determina la constitución del órgano que deberá crear las normas inferiores y no especifica los ámbitos de validez de las mismas. Según sea más o menos lo que se deja sin determinar, la regulación tácita podrá ser más o menos lo que se deja sin determinar, la regulación tácita podrá ser total o parcial.

Respecto de los preceptos de la norma de grado superior que deben ser respetados so pena de invalidez por las normas inferiores, podemos distinguir tres clases: preceptos impositivos, estructurales y doctrinales.

Llamamos preceptos impositivos a aquellos que imponen derechos y deberes.

^o Ibidem, página 83

Preceptos estructurales son las disposiciones que determinan la estructura jurídica de un órgano creador de normas. Gran parte de las normas contenidas en la Constitución establecen preceptos estructurales. Así mismo se puede admitir que un precepto puede ser a la vez estructural e impositivo.

Preceptos doctrinales son aquellos que definen o distinguen algún concepto jurídico o hacen alguna declaración doctrinal.

En casi todo sistema nacional de derecho, podemos distinguir los siguientes grados en el orden jerárquico normativo:

1. Normas fundamentales, contenidas en la "ley primaria o Constitución de la Nación
2. Normas secundarias, contenidas en las leyes aprobadas por el Congreso.
3. Normas reglamentarias, contenidas en los reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos emitidos por el Poder Ejecutivo y, en su caso, por las Secretarías y Departamento de Estado.
4. Normas individualizadas, contenidas en las decisiones del Poder Judicial o el Poder Ejecutivo, o en los convenios celebrados entre particulares.

Como ya se señaló, la Constitución o "ley primaria" tiene primacía sobre todas las demás leyes; las leyes secundarias: son todas las leyes que, en ejercicio de sus facultades legislativas, aprueba el Congreso de la Unión y se pueden distinguir en:

- a) Leyes secundarias "simpliciter" o leyes ordinarias, que son las que dicta el Congreso en ejercicio de la respectiva facultad explícita sobre materia distinta de la Constitución misma.
- b) Leyes secundarias "secundum quid", que pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias. Las dos primeras clases desarrollan el texto constitucional, la tercera lo adiciona.

Las leyes orgánicas son aquellas leyes secundarias que desarrollan el texto constitucional, regulando la estructura o el funcionamiento de algún órgano de autoridad.

Las leyes reglamentarias son aquellas leyes secundarias que dividen una disposición general constitucional en otras varias menos generales para facilitar su aplicación.

Las leyes complementarias son aquellas leyes secundarias que adicionan o complementan un texto constitucional que menciona la materia estipulando tan sólo el principio general que debe seguir. Esto sucede en algunas garantías constitucionales. La garantía es una limitación establecida en la Constitución contra todo el poder público. Por consiguiente, en materia de garantías, el legislador no reglamenta sino que completa el texto constitucional y la ley debe ser redactada de acuerdo con el espíritu de la Constitución y por aquella autoridad competente según la misma.

Las normas reglamentarias están contenidas en los reglamentos que son ordenamientos jurídicos dados por la autoridad con el fin de facilitar el cumplimiento de una ley. El reglamento procede respecto de la ley en la misma forma que la ley reglamentaria procede respecto de las disposiciones constitucionales: divide una disposición general en otras varias menos generales para facilitar su aplicación.

Los decretos, órdenes y acuerdos son normas sobre materia particular y de aplicación restringida en el ámbito personal, emitidas por el Presidente de la República.

Finalmente, las circulares se pueden definir como: "las disposiciones dictadas por los Secretarios de Estado, jefes de departamento u otras

otras dependencias oficiales, y que tienen por mira aclarar y facilitar a los empleados oficiales determinados aspectos de la ley, para que éstos la apliquen con mayor equidad.”⁷

Las normas individualizadas forman el grado más bajo en la pirámide jerárquica de las normas jurídicas. Las normas individualizadas constituyen a favor de los individuos determinados verdaderos derechos (los derechos subjetivos) a los que corresponde la obligación que tienen todos los demás de respetar esos derechos.

Es importante citar el artículo 133 como el texto de nuestra Carta Magna donde se establece la jerarquía de las normas jurídicas. Dicho artículo establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Podríamos considerar que el sentido del texto debe ser el de señalar lo constitucional sobre lo inconstitucional, cuando se refieren a que las leyes y tratados federales son constitucionales, prevalecen sobre las leyes inconstitucionales de los estados. Sólo en este sentido las leyes federales tienen primacía sobre las locales, como éstas las tendrían si ellas fueran inconstitucionales, pero esta primacía no proviene de la desigualdad de las

⁷ Mota Salazar Efraim, Elementos de Derecho, Porrúa, 16ª Edición, México, 1980, página 54

jurisdicciones, sino que en caso de conflicto entre éstas goza de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución, se trata de la supremacía única de la Constitución frente a los actos que están en desacuerdo con la misma.

2.2 VALOR SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN EN EL ESTADO MODERNO.

El fin de la Constitución es implantar un orden jurídico.

La Supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades; es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades.

Para ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que la supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.

Desde la cúspide de la constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad.

La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita.

En efecto los órganos de poder reciben investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto, y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de "poder constituyente" y a los segundos los llama "poderes constituidos".

La separación y supremacía del poder constituyente respecto a los poderes constituidos, que como acabamos de ver responde a una necesidad lógica, actúa por otra parte con diferencias de tiempo y de funciones.

Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es real: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; estos a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.

La intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos significa que la Constitución es rígida. En ningún sistema constitucional se admite ciertamente que cualquier órgano constituido pueda

poner la mano en la Constitución, pues tal cosa implicaría la destrucción del orden constitucional.

La rigidez de una constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido, especialmente el legislativo, puede tocar la Constitución: la flexibilidad consiste en que la constitución puede ser modificada por el Legislativo.

La rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable, si es conveniente, por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se exteriorice por escrito en un documento único y solemne.

No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución es válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben.

La soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso y ser fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como ley suprema. La defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, la cual incumbe principalmente a la Suprema Corte de Justicia en la instancia final.

Los actos de la Suprema Corte, realizados en interpretación constitucional, son los únicos actos de un poder constituido que escapan de la sanción de nulidad, lo que se explica si se tiene en cuenta que la Corte obra siempre, no sobre la Constitución, sino en su nombre.

Nuestra actual Constitución es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay pues en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades.

La supremacía de la Constitución Federal sobre las leyes del Congreso de la Unión y sobre los tratados consta en el artículo 133, cuya primera parte dispone: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión"⁶

Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar en primera instancia que no sólo la Constitución, la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, desprendese sin embargo del propio texto de la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquella, esto es, deben tener

Los actos de la Suprema Corte, realizados en interpretación constitucional, son los únicos actos de un poder constituido que escapan de la sanción de nulidad, lo que se explica si se tiene en cuenta que la Corte obra siempre, no sobre la Constitución, sino en su nombre.

Nuestra actual Constitución es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay pues en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades.

La supremacía de la Constitución Federal sobre las leyes del Congreso de la Unión y sobre los tratados consta en el artículo 133, cuya primera parte dispone: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".⁸

Aunque la expresión literal del texto autoriza a penar en primera instancia que no sólo la Constitución, la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto de la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquella, esto es, deben tener

su fuente en la Constitución; lo mismo en los tratados, que necesitan "estar de acuerdo" con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación de los actos legislativos respecto de la norma fundamental.

La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente, la creación de leyes.

La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente, la creación de leyes.

La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.

El primer principio obliga a enumerar en la Constitución ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado. Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos. Todos son derechos de la persona frente al Estado, pero la primera categoría comprende derechos absolutos, como la libertad de la conciencia, la libertad personal protegida contra las detenciones arbitrarias, etc.; en tanto que la segunda clase contiene derechos individuales que no quedan en la esfera del particular, sino que al traducirse en manifestaciones sociales requieren la intervención ordenadora y limitadora del Estado, como la libertad de cultos, la de asociación, la de prensa, etc. La parte

* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5ª Edición, México, 1997, Serie Jurídica

de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmática.

El capítulo primero de la Constitución, que comprende 29 artículos, se refiere a los derechos fundamentales, por más que existan dispersos en los restantes artículos de la Constitución algunos otros de esos derechos.

El segundo principio que antes se hizo referencia, es complemento del primero. Para realizar el desiderátum de la libertad individual, no basta con limitar en el exterior el poder del Estado mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder, está principalmente en la división de poderes.

La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la parte orgánica. En nuestra Constitución todo el título tercero, desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la organización y competencia de los poderes federales, en tanto que el título cuarto, relacionado también con la parte orgánica establece las responsabilidades de los funcionarios públicos. Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal.

2.3 GARANTIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

Parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warrantie", que significa la acción de asegurar, proteger,

defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. "Garantía" equivale, pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", "respaldo", "defensa", "salvaguardia" o "apoyo". Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.

El maestro Alfonso Noriega C., identifica a las garantías individuales con los llamados "derechos del hombre", sosteniendo que estas garantías "son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."⁹

En pocas palabras, desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental vigente, las "garantías individuales" implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por "derechos del gobernado" frente al poder público. La relación entre ambos conceptos, "garantía individual" y "derecho del gobernado", se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la Constitución de 1857. Como ya lo hemos advertido, los constituyentes de 56-57, influidos por la corriente jusnaturalista, consideraron que los derechos del hombre son aquellos que éste recibe de Dios (o como dijera Mirabeau, "los que la justicia natural acuerda a todos los hombres"), y que, dada su amplitud y variedad, no era posible enmarcar dentro de un catálogo. Por ello, dichos constituyentes se concretaron a instituir las "garantías" que aseguraran el goce de esos derechos,

de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas, estableciéndose así la relación de que hemos hablado.

La autolimitación y, por ende, las limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, se establecen por todo el orden jurídico del Estado, independientemente de la índole jerárquica de las distintas normas que lo integran, siguiendo diferentes criterios y frente a diversos factores que no son del caso mencionar. Ahora bien, directa y primariamente, frente a los miembros singulares del Estado o gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades se revelan en las garantías individuales. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como personal física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal. En realidad, los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual están constituidos por el gobernado, por una parte, y las autoridades del Estado, por la otra, puesto que es la conducta de estas mismas la que está limitada o restringida de modo directo por dicho vínculo de derecho; sin embargo, como una autoridad no debe ser reputada como entidad o funcionario per se, esto es, que traduzca una voluntad propia en cuanto al desempeño de su actuación pública, sino que siempre se la debe considerar como representante del Estado, a quien se encomienda el ejercicio del poder de éste, hablando con propiedad las limitaciones que comprende la relación jurídica que entraña la garantía individual y que inmediata y directamente se imputan a la conducta

⁴ Noriega Alfonso, Naturaleza de las Garantías Individuales, Porrúa, 21ª Edición, página 75

autoritaria, repercuten en la potestad del Estado, ya que la primera no se traduce sino en el ejercicio o desempeño de ésta.

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de carácter socio-económico. En el primer caso, cuando están previstas y reguladas por la normas jurídicas, el conjunto de éstas constituye lo que suele denominarse "Derecho privado"; y en el segundo, si las citadas normas las imponen y rigen, su agrupamiento integra lo que se llama "Derecho social". En ambas hipótesis, según aseveramos, los sujetos de las relaciones reguladas jurídicamente no son los órganos del Estado, ni entre sí ni frente a los gobernados, pudiendo éstos ser, como también afirmamos, simples particulares o entidades colectivas o los miembros individuales de las mismas; y si en las propias relaciones puede intervenir algún órgano estatal, como sujeto, no es su actividad de imperio la que se encauza.

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber, el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

Las garantías individuales según la postura ideológica adoptada en las Constituciones que rigieron a nuestro país durante el siglo pasado, se reputaron, en términos generales, como medios sustantivos constitucionales para asegurar los derechos del hombre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es evidente que dentro de esa concepción, las garantías consignadas constitucionalmente fueron establecidas para tutelar los derechos o la esfera jurídica en general del individuo frente a los actos del poder público.

En resumen, las garantías que con el título de "individuales" instituye nuestra Constitución, propiamente se refieren a todo sujeto que tenga o pueda tener el carácter de gobernado en los términos en que expusimos este concepto. Consiguientemente, la denominación "garantías individuales" que se atribuye a las garantías que debe tener todo gobernado, no corresponde a la verdadera índole jurídica de éstas y sólo se explica por un resabio del individualismo clásico que no tiene razón de subsistencia en la actualidad.

"Las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. En consecuencia, los derechos y obligaciones que implica o genera la relación que existe entre gobernados o entre aquellos y el Estado (en los términos ya apuntados) tienen como esfera de gravitación esas prerrogativas sustanciales del ser humano."¹⁰

Teniendo en cuenta las dos especies de obligaciones a que hemos aludido, las garantías que respectivamente las impongan al Estado y sus autoridades, se pueden clasificar en garantías materiales y garantías formales. Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad, comprendiendo el

segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan la de audiencia y de legalidad consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. En las garantías materiales, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc.), en tanto que respecto a las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecta con validez la esfera del gobernado.

Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado. En otras palabras, la igualdad, desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran.

La igualdad sólo debe tener lugar, como relación comparativa, entre dos o más sujetos pertenecientes a una misma y determinada situación jurídica, la cual se consigna por el orden de derecho mediante diversos cuerpos legales, atendiendo a factores y circunstancias de diferente índole: económicos, sociales, propiamente jurídicos, etc.

En resumen, la igualdad como garantía individual tiene como centro de imputación al ser humano en cuanto tal, es decir, en su implicación de

¹⁶ Burgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, 19ª Edición, México 1993, página 176.

persona, prescindiendo de la diferente condición social, económica o cultural en que se encuentre o pueda encontrarse dentro de la vida comunitaria. Puede afirmarse que esa igualdad se establece conforme a la situación mas dilatada en que se halla el gobernado, o sea, en su carácter de hombre, y sin perjuicio de que simultáneamente esté colocado en situaciones específicas o de menor extensión y en las cuales la igualdad jurídica se traduce en el mismo tratamiento normativo para todos los sujetos que dentro de cada una de ellas se encuentren.

Artículo primero constitucional.

Este precepto dice: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece". Consagra una garantía individual específica de igualdad, puesto que considera posibilitados y capaces a todos los hombres, sin excepción, de ser titulares de los derechos subjetivos públicos instituidos por la propia Ley Fundamental.

Artículo segundo constitucional

El contenido dispositivo de este precepto consagra otra garantía específica de igualdad. Establece en efecto tal artículo: "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren en territorio nacional, alcanzarán, por éste sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes". La esclavitud es en términos generales, una situación en la que un individuo ejerce sobre otro un poder de hecho ilimitado, en virtud del cual éste último se supedita incondicionalmente al primero. El esclavo, de

esta guisa, no tiene ningún derecho frente al amo; éste tiene sobre él una potestad omnímoda, cuyo ejercicio está exento de condiciones, a tal grado que, como sucedía en el régimen romano, el *servus* era conceptualizado como una cosa u objeto del derecho y no como una persona o sujeto del mismo.

Artículo cuarto constitucional.

La declaración dogmática que contiene el artículo 4 constitucional en el sentido de que el varón y la mujer "son iguales ante la ley", es contraria a la condición natural de las personas pertenecientes a ambos sexos, pues como se acaba de demostrar, la igualdad absoluta entre ellas no puede jamás existir.

Por otra parte, lo innecesario de dicha declaración también se deduce de la circunstancia de que tanto la mujer como el varón, en su carácter de gobernados, son titulares de las mismas garantías que consagra la Constitución, destacándose entre ellas las de seguridad jurídica, como son las de audiencia y de legalidad, que imparten su tutela a todas las materias susceptibles de normarse por el Derecho.

Artículo 12 constitucional.

Este precepto consigna otra garantía específica de igualdad al disponer que "en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro País".

Artículo 13 constitucional.

Este precepto contiene varias garantías específicas de igualdad, que son:

a) la de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas; b) la de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales; c) la de que ninguna persona o corporación puede tener fuero; d) la de que ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

a) Para delimitar el alcance de la primera de las garantías de igualdad que comprende el artículo 13 constitucional, hay que precisar el concepto fundamental que se emplea en su redacción: el de leyes privativas. ¿Qué es una ley privativa? Toda disposición legal desde el punto de vista material, es un acto jurídico creador, modificativo, extintivo o regulador de situaciones jurídicas abstractas, esto es, impersonales y generales. Por ende, el acto jurídico legislativo establece normas que crean, modifican, extinguen o regulan de cualquier otro modo estados generales, impersonales, es decir, sin contraerse a una persona moral o física particularmente considerada o a un número determinado de individuos. Las características de la ley son, pues, la abstracción, la generalidad y la impersonalidad o indeterminación individual o particular.

b) Otra garantía específica de igualdad que contiene el artículo 13 constitucional es la que estriba en que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales. ¿Qué se entiende por tribunales especiales? Todos los órganos jurisdiccionales y, en general, todas las autoridades estatales tienen fijada su competencia legalmente, esto es, por una disposición general,

abstracta e impersonal. Todas las facultades de disposición general, abstracta e impersonal. Todas las facultades de una autoridad, bien sea judicial, administrativa o legislativa, que integran su competencia, deben estar consignadas en una norma legal. Por ende, autoridad competente es aquella que está facultada expresamente por la ley para dictar o ejercitar cualquier acto, idea que ha sido constantemente reiterada por la jurisprudencia de la Suprema Corte. La competencia de una autoridad es, pues, sinónimo de su capacidad jurídica.

Ahora bien, toda autoridad, dentro de la órbita de su competencia, es capaz para conocer de todos aquellos casos concretos, en número ilimitado, que se presenten y que encuadren dentro de la hipótesis o situación jurídica abstracta en relación con la cual la ley le atribuye ciertas facultades decisorias o ejecutivas ejercidas y ejercitables conjunta o separadamente. Toda autoridad tiene, dentro de su competencia legal que se establece en razón de varios factores (territorio, materia, grado, etc.), una capacidad permanente de conocer de casos concretos en número ilimitado. Por consiguiente, cualquier asunto o negocio particular que se pueda subsumir dentro de la situación general que origina la competencia de una autoridad, puede ser tratado por ésta bajo las diversas maneras o funciones que procedan (legislativa, judicial o administrativamente). Por lo que toda, pues, a los tribunales, éstos están capacitados permanentemente para conocer, dentro de su competencia diversa, de todos aquellos asuntos concretos que se presenten. Lo que caracteriza a los tribunales propiamente dichos o generales (en oposición a los especiales de que ya hablaremos), así como a cualquier autoridad estatal desde el punto de vista de su capacidad jurídica o competencia en el conocimiento de un caso concreto, es la permanencia de sus funciones ejecutivas o decisorias y la

posibilidad de tener injerencia válidamente en un número indeterminado de negocios singulares que encajen dentro de la situación determinada abstracta constitutiva de su ámbito competencial. El primer carácter implica que la competencia o capacidad de una autoridad judicial, administrativa o legislativa no cesa cuando concluye el conocimiento íntegro de uno o varios casos concretos, sino que se conserva ilimitadamente en tanto una ley no la despoje de sus atribuciones y facultades. La segunda peculiaridad significa que la competencia o capacidad autoritarias se extiende a todos los casos presentes y futuros que se sometan o puedan someterse a la consideración del órgano estatal.

En relación con una extensión de la garantía individual de que venimos tratando, se presenta una importante cuestión: la prohibición de que una persona pueda ser juzgada por "tribunales especiales"; ¿se refiere únicamente a los órganos jurisdiccionales propiamente dichos o, por el contrario, abarca a todas las autoridades estatales? Desde luego, estimamos que, en virtud de estar empleado el concepto "tribunales especiales" en un sentido material, es decir, comprendiendo dentro de él a toda autoridad que desempeñe normalmente una función jurisdiccional, la citada garantía individual se puede hacer extensiva no sólo a los tribunales judiciales, sino a los administrativos y del trabajo. Pero, cuando una autoridad estatal no es un tribunal administrativo, judicial o del trabajo, por no ejercer normalmente funciones jurisdiccionales, ¿la garantía multicitada prohíbe también que cualquier órgano de carácter especial pueda afectar a alguna persona? Haciendo abstracción de la interpretación gramatical del concepto de "tribunal" y recurriendo a consideraciones jurídicas importantes, se puede llegar a la conclusión de que dicha garantía no

es sino el corolario o la configuración de la imposibilidad jurídica de que existan autoridades especiales en general.

La libertad, en los términos que acabamos de expresar, es una condición *sine qua non*, imprescindible para el logro de la teología que cada individuo persigue. En estas circunstancias, la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona. En un plano deontológico, pues la libertad se manifiesta bajo ese aspecto.

Extensión y limitaciones constitucionales a dicha libertad. La libertad de trabajo es una de las garantías que más contribuyen a la realización de la felicidad humana, que es, según afirmamos, en lo que se resuelve toda la teleología del hombre dentro de un terreno de normalidad. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

De la disposición contenida en la primera parte del artículo 5 constitucional, en relación con el artículo primero de la Ley Fundamental, se infiere que la libertad de trabajo se hace extensiva a todo gobernado, a todo habitante de la República, independientemente de su condición particular (sexo, nacionalidad, raza, edad, etc.), así como a todo sujeto que tenga dicha calidad.

La libre expresión de las ideas (artículo 6° constitucional)

Esta es otra garantía específica de libertad que consagra nuestra Constitución en el artículo 6°, que dice: "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que

ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público". La libre manifestación de las ideas, pensamientos, opiniones, etc., constituye uno de los factores indispensables para el progreso cultural y social.

Limitaciones constitucionales a la libertad de expresión de ideas.

La manifestación del pensamiento tiene las siguientes limitaciones establecidas por la propia Ley Fundamental, fuera de las cuales no debe existir ninguna y, en el supuesto de que un ordenamiento secundario instituya alguna otra hipótesis limitativa, ésta será inconstitucional. De acuerdo con las limitaciones que la Ley Suprema consigna a la garantía de la libre emisión del pensamiento, ésta es objeto de inquisición judicial o administrativa en los siguientes casos:

1. Cuando se ataque a la moral;
2. Cuando ataque los derechos de tercero;
3. Cuando provoque algún delito y,
4. Cuando perturbe el orden público.

La libertad de Imprenta (artículo 7º constitucional)

La libertad de Imprenta es una conquista netamente democrática; su desempeño tiende a formar una opinión pública en lo tocante a la forma de realización de las actividades gubernamentales; la libertad de imprenta no sólo es un medio de depurar la administración pública para sanearla de sus despropósitos y desaciertos mediante una crítica sana, sino un estímulo para los gobernantes honestos y competentes que deben ver en ella el conducto de la aquilatación justa de su gestión.

La libertad de imprenta, sin embargo, tiene sus necesarias limitaciones, impuestas por su misma naturaleza, que la demarcan para que no degeneren en libertinaje publicitario entendido como el abuso a esa libertad en aras del ejercicio de esa libertad con respecto y responsabilidad. Dichas limitaciones se contienen en el artículo 7º de nuestra Constitución y estriban en que mediante el ejercicio de la mencionada libertad no se ataque la vida privada, la moral ni la paz pública.

El derecho de petición (artículo 8º constitucional)

Otra garantía específica de libertad es la que se conoce con el nombre de derecho de petición, y que está consagrada en el artículo 8 constitucional en los siguientes términos: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve tiempo al peticionario".

La potestad jurídica de petición, cuyo titular es el gobernado en general, es decir, toda persona moral o física que tenga este carácter, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8 de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc. El Estado y sus autoridades (funcionarios y empleados), a virtud de la relación jurídica consignada en el artículo 8 constitucional, tienen como obligación, ya no un deber de carácter

negativo o abstención, como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve.

Libertad de reunión y asociación (artículo 9º constitucional)

Este derecho está consignado a título de garantía individual en el artículo 9 constitucional, bajo los siguientes términos: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito”.

Extensión de ésta libertad específica.

La garantía individual mencionada se refiere a dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación. Por ende, hay que delimitar a ambas, fijando sus características y diferencias. Por derecho de asociación se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociados, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. La libertad de asociación, al ejercitarse, engendra las siguientes consecuencias: a) creación de una entidad con personalidad y substantividad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales, y b) persecución de fines u objetos permanentes y constantes.

Libertad de tránsito (artículo 11 constitucional)

Esta libertad específica está consagrada en el artículo 11 constitucional, que dice: “Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio

negativo o abstención, como en las anteriores garantías individuales, sino la ejecución o cumplimiento positivos de un hacer, consistente en dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve.

Libertad de reunión y asociación (artículo 9º constitucional)

Este derecho está consignado a título de garantía individual en el artículo 9 constitucional, bajo los siguientes términos: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito".

Extensión de ésta libertad específica.

La garantía individual mencionada se refiere a dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación. Por ende, hay que delimitar a ambas, fijando sus características y diferencias. Por derecho de asociación se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. La libertad de asociación, al ejercitarse, engendra las siguientes consecuencias: a) creación de una entidad con personalidad y substantividad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales, y b) persecución de fines u objetos permanentes y constantes.

Libertad de tránsito (artículo 11 constitucional)

Esta libertad específica está consagrada en el artículo 11 constitucional, que dice: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio

de éste derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad penal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el País”.

Como se ve, la libertad de tránsito, tal como está concebida en dicho precepto de la Ley Fundamental, comprende cuatro libertades especiales: la de entrar al territorio de la República, la de salir del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar de residencia o domicilio.

La potestad o facultad que tiene todo hombre de experimentar una cierta vivencia espiritual por medio de la que intuya y sienta a Dios (profesión de fe); de razonar lógicamente sobre su existencia; de interpretar los documentos en que se haya traducido la revelación divina (función intelectual), y de asumir y cumplir las obligaciones que haga derivar de los resultados o conclusiones a que llegue en virtud de los procesos intuitivo e intelectual mencionados (prácticas culturales). Huelga decir, por otra parte, que la libertad religiosa comprende no sólo dichas potestades o facultades que puede ejercitar el hombre dentro de una postura teísta, sino la posibilidad de colocarse en una posición ateísta. Por ende, la intolerancia religiosa, proscriptora de dicha libertad, consiste en la prohibición de abrazar una determinada fe distinta de la que se considere como “la verdadera”, de analizar racionalmente los postulados (dogmas) en que descansa una religión y de practicar un culto que no sea el de la permitida.

*Libertad de circulación de correspondencia (antes artículo 25 constitucional.
Actualmente artículo 16 tercer párrafo)*

Esta libertad está concebida por nuestra Constitución en los siguientes términos: "La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley". Para que la correspondencia de una persona esté exenta de todo registro o censura de parte de las autoridades, se requiere que circule por las estafetas, es decir, por el correo ordinario, o sea, a virtud del servicio público de correo. De conformidad con esta garantía individual, toda autoridad tiene la obligación negativa de no registrar, esto es, de no inspeccionar la correspondencia de cualquier individuo y, por mayoría de razón, de no censurarla o prohibir su circulación.

La libre concurrencia según el espíritu y texto del artículo 28 constitucional tal como este precepto se concibió por la asamblea Constituyente de Querétaro.

Análisis del precepto.- La libre concurrencia es un fenómeno económico a virtud del cual todo individuo puede dedicarse a la misma actividad, perteneciente a un determinado ramo, que aquella a cuyo desempeño se entrega otras personas.

El artículo 28 constitucional, al consignar la libre concurrencia como derecho público subjetivo individual, derivado de la relación jurídica que prevé y que existe entre el Estado y sus autoridades por un lado y los gobernados por el otro, no hace sino afirmar la libertad de trabajo. Por ende, dicho precepto constitucional dispone que: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos,

ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora”.

En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras palabras, el Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades. El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral. Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc.

El artículo 14 constitucional.

Este precepto reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden constitucional, a tal punto, que a través de las garantías de seguridad

jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho. Asimismo, en la historia de nuestro Derecho Constitucional, el artículo 14 ha implicado la materia de muy interesantes polémicas entabladas por los juristas más granados de nuestro foro, tales como Vallarta, Lozano, Rabasa, Mejía, Vega, entre otros.

El artículo 14 constitucional es un precepto complejo, es decir, en él se implican cuatro fundamentales garantías individuales que son: la de la irretroactividad legal (párrafo primero), la de audiencia (párrafo segundo), la de legalidad en materia judicial civil (lato sensu) y judicial administrativa (párrafo cuarto) y la de legalidad en materia judicial penal (párrafo tercero).

LA IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES EN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

La no irretroactividad legal se ha consignado en nuestro artículo 14 constitucional como contenido de un derecho público subjetivo derivado de la garantía correspondiente. Ese derecho tiene como obligación estatal y autoritaria correlativa, la consistente en que toda autoridad del Estado está impedida para aplicar una ley retroactivamente en perjuicio de alguna persona. De la manera como está concebida la disposición constitucional que contienen la garantía de la no retroactividad de las leyes, colegimos que se trata de una garantía contra su aplicación por las autoridades del Estado y no contra su expedición.

Por último, para que la aplicación retroactiva de una ley implique la contravención a la garantía individual relativa, es menester que los efectos de retroacción originen un perjuicio personal. Por ende, interpretando a contrario sensu el primer párrafo del artículo 14 constitucional, la prohibición en él

contenida no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca ningún agravio o perjuicio a ninguna persona.

GARANTIA DE AUDIENCIA

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus mas caros derechos y sus mas preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional que ordena: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, a las cuales posteriormente nos referiremos, y que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

TITULARIDAD DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero constitucional. No bajo otra acepción debe entenderse el vocablo "Nadie", interpretándolo a contrario sensu. Por ende, los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y ésta circunstancia, acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema, a las que después nos referiremos.

La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho.

El concepto de "juicio" en que estriba el elemento central de la garantía específica de que tratamos, se manifiesta o traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia), o en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido. Ambas hipótesis, por ende, pueden configurar un juicio para los efectos a que se refiere el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo.

Ahora bien, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales. Entendemos por autoridad jurisdiccional material aquella cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga.

En cualquier procedimiento en que consista el juicio previo al acto de privación debe observarse o cumplirse las formalidades procesales esenciales, lo cual implica la tercera garantía específica integrante de la de audiencia.

Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna.

GARANTIA DE LA EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL

Esta garantía de seguridad está concebida en los siguientes términos: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate".

Extensión de la garantía.- Dicha garantía tiene como campo de vigencia la materia procesal penal e implica el tradicional principio de legalidad que se

enuncia *nulla poena, nullum delictum sine lege*. Este postulado establece la bifurcación de la legalidad sobre dos elementos: los delitos y las penas: A virtud de él, por consiguiente, un hecho cualquiera, que no esté reputado por la ley en su sentido material como delito, no será delictuoso, o sea, susceptible de engendrar una penalidad para el que lo comete. En el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, dicho principio de legalidad, en la estimación delictiva de un hecho humano, no se contiene expresa y directamente. Sin embargo, por inferencia jurídica, a través de la interpretación del concepto legal del "delito", podemos considerarlo involucrado en la mencionada disposición constitucional.

GARANTIAS DE LEGALIDAD EN MATERIA JURISDICCIONAL CIVIL

Dicho párrafo establece: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho".

Acto de autoridad condicionado.

El acto de autoridad condicionado por la expresada garantía de legalidad en la sentencia definitiva, o sea, la resolución jurisdiccional que dirima el conflicto jurídico substancial o fundamental en un juicio. Sin embargo, por extensión jurisprudencial, revelada en multitud de casos concretos cuyas ejecutorias sería prolijo mencionar, la Suprema Corte ha reputado como actos procesales condicionados por la citada garantía no sólo a los fallos de fondos, sino a las decisiones interlocutorias y demás autos o proveídos en un juicio. Es mas, tal extensividad se deriva del principio de legalidad genérico, en el sentido de que todo acto de autoridad y, por tanto,

toda resolución judicial, aunque no sea sentencia definitiva, debe fundarse en la norma jurídica aplicable.

Sentido y alcance de la garantía

La garantía de legalidad consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14, cuyo acto de autoridad condicionado estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil (lato sensu), administrativo o del trabajo, establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tal decisión se ciña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma.

El artículo 15 constitucional

Este precepto dispone: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el País donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por ésta Constitución para el hombre y el ciudadano".

El artículo 16 constitucional

El artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera

de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

La primera parte del artículo 16 constitucional; que es la que vamos a analizar, ordena textualmente: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona (disminución de la misma) o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundos, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de indole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución.

Ahora bien, por virtud de que todo acto de privación estricto y todo acto jurisdiccional penal o civil (lato sensu) entrañan un acto de molestia, ya que la implicación lógica de este último concepto es mucho más extensa, es evidente que las garantías de seguridad jurídica involucradas en la primera parte del artículo 16 constitucional también condicionan a los primeros. De esta manera, cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccionales penales o civiles (que participan del concepto genérico "acto de molestia"), la validez constitucional de los mismos debe derivar de la observancia de las garantías consignadas en los tres últimos párrafos del artículo 14 en sus respectivos casos, así como de las contenidas en el artículo 16.

Conforme al artículo 16 constitucional, el acto de molestia, condicionado por las garantías que dicho precepto contiene, afecta a la persona jurídica en caso de que le restrinja la mencionada capacidad, impidiéndole adquirir los derechos que se atribuyan a la personalidad genérica por modo abstracto o que sea inherentes a una determinada categoría general de sujetos, dentro de la que el particular se encuentre comprendido. Esta hipótesis de afectación se patentiza tratándose de las personas morales y se traduce en la circunstancia de que, por un acto de autoridad, se le reduzcan las potestades inherente a su ser jurídico, impidiéndole el ejercicio de las facultades correspondientes.

La primera de las garantías de seguridad jurídica que condicionan el acto de molestia consiste en que éste debe dimanar de autoridad competente. El estudio de la misma suscita, pues, la cuestión consistente en determinar que se entiende por "competencia" desde el punto de vista del artículo 16 de la Constitución.

La garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantía de competencia que hemos estudiado queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso, según se demostrará a través de la exposición que a este propósito elaboramos.

La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos en que ponderamos este concepto, se contiene en la expresión, fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

El acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizado por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste sea legal, es decir, fundado y motivado en una ley en su aspecto material, esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Concepto de fundamentación. La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, que permanece en la Constitución actual, consiste en que deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que

cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, principio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;
2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Concepto de motivación. La motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Toda facultad que la ley atribuye a una autoridad para desempeñar determinado acto frente al gobernado, tiene límites necesarios que se establecen en la propia norma jurídica y que son demarcativos de la extensión del supuesto abstracto comprendido en ésta. Pues bien, si tal supuesto no corresponde al acto concreto, o sea, si éste no encaja dentro de aquél, el acto de autoridad respectivo violaría la exigencia de la motivación legal, por más que estuviese previsto en una norma, es decir, aunque esté legalmente fundado.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de la legalidad.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera que se contiene en el artículo 16 constitucional, equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento u orden escritos. Consiguientemente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismos contenga la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorias del mismo. Conforme a la garantía formal a que aludimos, todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte en numerosas tesis que sería prolijo mencionar.

El artículo 16 constitucional en su segunda parte establece: "No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que precede denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su mas estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial".

Como se ve, el acto de autoridad condicionado por las diversas garantías consagradas en esta segunda parte del artículo 16 constitucional (orden de aprehensión o detención), tiene como efecto directo la privación de libertad del sujeto no derivada de una sentencia judicial, o sea, la privación libertaria como un hecho preventivo.

Otra garantía de seguridad jurídica contenida en la segunda parte del artículo 16 constitucional es la que consiste en que la autoridad judicial nunca debe proceder de oficio al dictar una orden de aprehensión, sino que debe existir previamente una "denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal". Esta garantía exige que dicha acusación, denuncia o querrela tengan como contenido un hecho intrínsecamente delictivo, aunque la denominación técnica que el ofendido le atribuya no corresponda a su propia naturaleza, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte jurisprudencialmente. Tal hecho, que debe ser reputado como delito por la ley (principio de *nullum delictum sine lege*), debe, además, estar sancionado con pena corporal en los términos que establezcan las normas penales generales o especiales de que se trate. Por consiguiente, la autoridad judicial está impedida para dictar una orden de aprehensión o detención cuando tenga como antecedente una denuncia, acusación o querrela cuyo contenido sea un hecho delictivo que no sea punible con sanción corporal.

El artículo 17 constitucional

La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en el artículo 17 constitucional está concebida en los siguientes términos: "Nadie puede ser apasionado por deudas de carácter puramente civil". Esta garantía no viene a ser sino la corroboración o confirmación del principio jurídico de

nullum delictum, nulla poena sine lege. En efecto, de acuerdo con él, solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, ser susceptible de sancionarse penalmente. Por ende, una deuda proveniente de un acto o relación jurídica civiles en sí mismos, es, no estimados por la ley como delictuosos, no puede engendrar una sanción penal (como es la privación de libertad), ya que ésta se reserva a los delitos, es decir, a los hechos repuntados legalmente como tales. Bajo este aspecto, el artículo 17 constitucional viene a confirmar la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal, en el sentido de que sólo podrá aplicarse una pena prevista expresamente por la ley para un determinado delito, o sea, para un hecho calificado legalmente como tal.

La segunda garantía de seguridad jurídica que descubrimos en el artículo 17 constitucional consiste en que "ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho". En términos estrictos, ésta disposición constitucional no contiene una garantía individual propiamente dicha. En efecto, ésta, según aseveramos en otra ocasión, se traduce en una relación jurídica existente entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por otro, en virtud de la cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa.

El artículo 18 constitucional

Este precepto dispone en su primera parte: "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva".

La disposición transcrita está en íntima relación con la segunda parte del artículo 16 de la Constitución, que hace factible la orden judicial de

aprehensión o detención sólo cuando se trate de un delito que se castigue legalmente con pena corporal.

La aprehensión o detención de una persona es el acto que origina la privación de su libertad. Esta privación se manifiesta en un estado o situación que se prolonga, bien durante el proceso penal propiamente dicho, o bien hasta la compurgación de la pena corporal impuesta por sentencia ejecutoria. En el primer caso, el estado o situación privativos de la libertad personal se traduce en la prisión preventiva, la cual obedece, no a un fallo en el que se haya estimado a una persona como penalmente responsable de la perpetración de un delito, sino a la orden judicial de aprehensión o al hecho de que el detenido o aprehendido quede a disposición de la autoridad judicial, por una parte, o al auto de formal prisión que, como condición *sine qua non* de todo juicio penal, prevé el artículo 19 constitucional, por la otra.

Los artículos 19 y 20 constitucionales

Las garantías individuales que están involucradas en estos preceptos de nuestra Ley Fundamental se refieren al procedimiento penal comprendido desde el auto judicial inicial hasta la sentencia definitiva que recaiga en el proceso respectivo. Dichas garantías de seguridad jurídica se imputan, evidentemente, al gobernado en su calidad de indiciado o procesado e imponen a la autoridad judicial que conozca del juicio correspondiente diversas obligaciones y prohibiciones a título de requisitos constitucionales que debe llenar todo procedimiento criminal.

Las garantías de seguridad contenidas en los artículos 19 y 20 de nuestra Ley Fundamental son, a su vez, objeto de normación de los ordenamientos adjetivos en materia penal; en otras palabras, tanto el Código

Federal de Procedimientos Penales como los diversos códigos penales procesales locales reglamentan los mencionados preceptos.

El artículo 21 constitucional

En este precepto descubrimos las garantías específicas de seguridad jurídica siguientes:

La primera de ellas consiste en que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Esta disposición constitucional asegura al individuo el derecho subjetivo en el sentido de que ninguna autoridad estatal, que no sea la judicial, puede imponerle pena alguna, esto es, ninguna sanción de las que, verbigracia, conceptúa como tal el artículo 24 del Código Penal. Esta garantía de seguridad jurídica engendra para los órganos autoritarios formalmente administrativos o legislativos la obligación negativa, en aras del gobernado, consistente en no imponerle ninguna sanción que tenga el carácter de pena en los términos de los diversos ordenamientos penales sustantivos.

El artículo 22 constitucional

En este precepto de nuestra Ley Fundamental se prevén dos garantías de seguridad de las que vamos a tratar sucesivamente.

a) La primera de ellas está concebida en los siguientes términos: "Quedan prohibidas las penas de mutilación (cercenamiento de algún miembro del cuerpo humano por la comisión de un delito) y de infamia (el deshonor, el desprestigio público); la marca, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, la multa excesiva (la sanción pecuniaria que está en desproporción con las posibilidades económicas del multado), la confiscación de bienes (la aplicación o adjudicación que de ellos hace a su

favor el Estado por la comisión de un delito, sin realizar ninguna contraprestación en beneficio del afectado) y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

- b) La segunda garantía de seguridad jurídica consignada en el artículo 22 de la Ley Suprema se traduce, por un lado, en la prohibición absoluta de la imposición de la pena de muerte y, por el otro, en la exclusión de su aplicación por lo que concierne a los delitos que no estén comprendidos en los enumerados en dicho precepto.

El artículo 23 constitucional

La primera garantía de seguridad jurídica contenida en dicho precepto está concebida en los siguientes términos: “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias”. La instancia se revela como un procedimiento, o sea, como un conjunto de actos procesales, que se inicia en el momento en que la acción se ejercita y que concluye cuando el órgano jurisdiccional pronuncia la resolución que decide la cuestión planteada en la litis por el actor y el demandado.

Al disponer el artículo 23 constitucional que “ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias”, establece la imposibilidad de que la resolución recaída en el procedimiento desarrollado por la interposición del recurso ordinario contra la sentencia de segunda instancia, sea a subes atacable por un medio ordinario creador de un nuevo estadio del juicio. En otras palabras, el artículo 23 de la Ley Suprema impide un cuarto estadio o instancia en un juicio penal, o sea, que la resolución de tercera instancia recaída en este, sea a su vez revisable por otro procedimiento ulterior dotado de los mismos elementos subjetivos y objetivos que los anteriores.

La segunda garantía de seguridad jurídica que encontramos en el artículo 23 constitucional está concebida de la siguiente manera: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene". Sólo cuando se haya pronunciado en un juicio penal una sentencia ejecutoriada en los términos establecidos por los ordenamientos penales procesales, o una resolución que tenga su misma eficacia jurídica (auto de sobreseimiento de la causa), no puede ser nuevamente enjuiciado por el delito que haya motivado el acto jurisdiccional ejecutorio definitivo.

La tercera y última garantía que encontramos en el artículo 23 constitucional, y que, como las anteriores, se refiere a la materia penal, es la consistente en que "queda prohibida la práctica de absolver de la instancia". Todo juicio del orden penal tiende a condenar o absolver al procesado, atendiendo a la existencia o no existencia de su responsabilidad en la perpetración de un delito. La culminación fatal, necesaria, de un procedimiento penal, está constituida por una sentencia condenatoria o absolutoria, salvo casos excepcionales, o sea, verbigracia, cuando muere el reo durante el juicio o el Ministerio Público se desiste de la acción penal o formula conclusiones no acusatorias, pues entonces el proceso se sobresee. La absolución de la instancia es un fenómeno que consiste en que un proceso penal determinado no concluye con una sentencia absolutoria o condenatoria, fuera de las hipótesis apuntadas, sino que queda en suspenso mientras no aparezcan nuevos elementos para continuarlo.

2.4 SUBORDINACIÓN DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS A LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

Las garantías individuales se traducen en una relación jurídica que se entabla entre el gobernado como persona física o moral, por un lado, y las autoridades estatales y el Estado, por el otro. Ahora bien, la juricidad de este vínculo y, por ende de la garantía individual, descansa en un orden de derecho, es decir, en un sistema normativo que rige la vida social.

La fuente formal de las garantías individuales puede ser, o bien la costumbre jurídica o la legislación escrita, como acontece en nuestro sistema normativo. Sin embargo no a toda ésta debe reputarse como fuente de las garantías individuales, sino a una categoría especial de normas. En efecto, los derechos públicos subjetivos, cuyo titular es todo gobernado, se instituyen en el ordenamiento fundamental o básico del orden jurídico estatal, es decir en la Constitución. Por ello, ésta es la fuente formal de las garantías individuales, que no son sino la relación jurídica de supra a subordinación y de la que derivan los señalados derechos.

La Ley Fundamental es el ordenamiento primario y supremo del orden jurídico del estado que obliga a gobernantes y gobernados y encauza el poder público, la que regula dicha relación. Por ende, los derechos públicos subjetivos, que traducen uno de los elementos de la garantía individual o del gobernado, son de creación constitucional conforme al artículo primero de nuestra Ley suprema, sin que esos derechos se agoten en los llamados derechos del hombre aunque si los comprenda, pero únicamente con referencia a un solo tipo de gobernado, como es la persona física o individuo.

Ahora bien, los derechos públicos subjetivos están preservados por un cúmulo de condiciones que aseguran su goce y ejercicio a favor de su titular o gobernado, en el sentido de que aquellos no pueden afectarse válidamente por ningún acto del poder público sin que éste observe o acate tales condiciones, cuyo conjunto integra la seguridad jurídica dentro de un régimen de derecho.

Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades, en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos señalados: gobernados, por un lado y Estado y autoridades por el otro.

Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, o sea el ordenamiento en el cual éstas se consagran, formando, por ende, parte de la Ley Fundamental, es lógico y evidente que están investidas de los principios esenciales que caracterizan el cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria. Por consiguiente, las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional, en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales que forman parte integrante de la Constitución.

Por origen formal de las garantías individuales entendemos aquella manera o forma como el Estado sociedad política organizada incorporó en el orden jurídico constitucional los derechos públicos subjetivos cuyo contenido lo constituyen las prerrogativas fundamentales del gobernado, o sea, el acto por virtud del cual dichos derechos se establecieron en la Constitución.

“La demarcación de los derechos públicos subjetivos, o sea, la fijación de las limitaciones que les impone la situación del gobernado como ente social, únicamente debe consignarse en los preceptos constitucionales que establezcan o regulan la garantía individual correspondiente o en otras disposiciones de la propia Ley Fundamental, pues siendo tales derechos de carácter constitucional, dentro de un sistema normativo organizado en una jerarquía de leyes, como el nuestro, en el que ordenamiento supremo es la Constitución Federal, no es posible admitir que cuerpos legales secundarios, cualquiera que ellos sean, puedan alterar, reduciéndolo, el ámbito regulador de los mandamientos de ésta. Por tanto, a ninguna norma no constitucional, independientemente de su naturaleza formal (ley o reglamento o de su alcance imperativo espacial (federal o local), le es dable, sin quebrantar el principio de supremacía.”¹¹

El artículo primero constitucional, al otorgar garantías a todo individuo, es decir, a todo sujeto moral o físico que esté en la situación de gobernado, establece categóricamente que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones previstos en la misma Ley Fundamental. Esta terminante declaración evidencia que ninguna autoridad estatal, incluyendo

obviamente la legislativa pueda limitar el ámbito normativo de los preceptos constitucionales en que las referidas garantías se contienen, y sin perjuicio, claro está, de que éstos se reformen o adicionen conforme al artículo 135 de la Ley Suprema para restringir los derechos públicos subjetivos correspondientes, restricción que sólo se legitima en función de un auténtico interés social.

Ninguna ley secundaria debe limitar las disposiciones constitucionales relativas a cualquier garantía individual bajo la sanción de carecer de validez jurídica en los preceptos restrictivos.

La reglamentación, por su misma índole, sólo significa pormenorizar o detallar la norma superior de que se trate, a fin de procurar su mejor aplicación u observancia. La potestad reglamentaria, por ende, tiene sus límites naturales fijadas por el alcance o extensión de la disposición reglamentada. En otras palabras, el ordenamiento reglamentario no puede bajo ningún aspecto variar el ámbito normativo de las disposiciones que reglamente, y como éste se traduce en una determinada situación abstracta, impersonal y general, identificada por un conjunto de modalidades o supuestos que forman el contenido de dicha situación, la reglamentación únicamente debe tender o pormenorizarla sin introducir elementos preceptivos que en el expresado ámbito no se prevea. Por tanto, un precepto reglamentario desvirtúa su propia índole jurídica cuando se excede de la norma reglamentada abarcando su regulación materias o supuestos que no se comprendan en la situación general abstracta contemplada en dicha norma.

“ Por lo que concierne al posible aspecto inconstitucional de la legislación ordinaria reglamentaria de las garantías individuales, una ley

¹¹ Ibidem, página 197.

adolecerá de ese vicio cuando no se concrete a normar los derechos subjetivos públicos que derivan de aquéllas, sino que los haga nugatorios, en todo o en parte, alterándolos substancialmente, circunstancias que no pueden constatarse a priori, sino a posteriori, en atención a cada hipótesis particular que se presente."¹²

Por lo anterior se puede deducir que ninguna reglamentación de una garantía individual puede establecer limitaciones al derecho público subjetivo que de ésta se deriva y que no estén comprendidas en el precepto constitucional que las regule o en otro de la misma Ley Fundamental.

¹² Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 3

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 SUJETOS DEL REGIMEN DISCIPLINARIO FEDERAL.

La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada "función pública", lo cual consideramos indebido, toda vez que lo que éste concepto comprende es el ejercicio del poder público, y no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

Con el término función se debe de identificar la forma en que se manifieste un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal.

"La Administración pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz, de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías, que fija el Presupuesto de Egresos de la Federación y de las demás instituciones administrativas, encargadas de llevar a cabo los fines del Estado. La acción para estos propósitos sociales, obliga a la creación de un estricto

régimen de derecho público, que asegure las exigencias de los servicios públicos, al mismo tiempo que regule y protega a los servidores del Estado.”¹³

Sin embargo, diferentes autores, al referirse a la naturaleza jurídica de la función pública, la identifican como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo, lo cual resulta incorrecto, ya que, como quedó expuesto, el concepto comprende la manifestación externa del poder del Estado, no su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes, y menos el conjunto de funcionarios.

Esta confusión se ha originado a partir del hecho de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, puesto que, cuando tratamos la “función pública” nos referimos a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley le atribuye a los órganos, por lo que, necesariamente se hace referencia que presentan en el desarrollo de su actividad, pero ello no justifica que se confunda el régimen jurídico de los sujetos que ejercen la acción, con la acción misma.

De cualquier forma, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que es el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, independientemente de las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

¹³ Serra Rojas Andres, La Estructura de la Administración Pública, Porrúa, México, 14ª Edición, página 382

En este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado, y en particular, cuáles son sujetos de Derecho disciplinario, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos, independientemente de que en el uso común también se denominen “burócratas” a quienes trabajan para el gobierno.

Esta precisión es de suma importancia, toda vez que la calidad de empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado, independientemente de las demás situaciones jurídicas que presente, ya sea en materia laboral, burocrática o civil.

Al respecto se plantea que el individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la delicada función del ejercicio del poder, la cual lo liga a un vínculo particular.

De esta manera toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrán un régimen especial como servidor público.

La calidad de elemento subjetivo del órgano público, que lo coloca en una situación especial respecto del Estado, y crea la llamada "relación de servicios", sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como arte esencial de él, y por tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación como parte del órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

Así tenemos, en primer lugar, que se identifica un estado de sujeción por el solo hecho de su pertenencia al ente público, al que denomina status pasivo o status subjectionis; en segundo término, un estado de libertad individual status negativo o status libertatis, que comprende la esfera de derechos que como individuos le corresponden y que el Estado debe reconocer y respetar, en tercer término un estado de ciudadano, al que denomina status positivus civitatis que lo hace derechohabiente de las prestaciones que el ente público debe a los individuos; y en cuarto lugar, un estado político o status activae civitatis, en razón del cual los particulares actúan por cuenta del Estado.

De estas cuatro situaciones resalta el estado cívico de ciudadano, que produce en la persona una condición especial que lo diferencia de los

demás individuos, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al propio Estado; es decir, adquiere una condición especial al participar en el ejercicio del poder público.

De acuerdo con lo expuesto, la situación de los servidores públicos, como parte del órgano ha generado un gran número de controversias, en particular respecto de su incorporación y de la naturaleza de la relación con el Estado, ya que el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que realiza al través de muy diversas formas, y mediante diferentes procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe, y el órgano al cual se integre.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha designado. Este acto se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etcétera.

Para el maestro Serra Rojas, el funcionario público de hecho es "aquella persona que participa de manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la administración pública; es un agente investido de un empleo permanente, concurriendo a la

gestión de un servicio público y encontrándose con respecto a la administración en una situación de reglamentación.”¹⁴

Tratándose de la elección, nos encontramos con el hecho de que se establece un procedimiento mediante el cual los electores, previamente calificados, expresan su voluntad de designación a favor de los individuos que fueron calificados como elegibles. Estos procedimientos, se identifican principalmente en materia política, como es el caso del Jefe del Poder Ejecutivo, los diputados y los senadores, así como de los miembros de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, para que, después de la calificación de los procesos electorales, accedan al cargo en las fechas previstas.

El nombramiento es el procedimiento clásico en la Administración Centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano.

Del universo de personas que el Estado emplea se ha pretendido agrupar a aquellas que por sus características comunes se encuentran sujetas a un régimen particular de empleados o funcionarios públicos, excluyendo a quienes de manera eventual o accidental prestan servicios al Estado en periodos electorales o censales, o en cumplimiento a mandatos legales impuestos en ejercicio del poder de imperio como cargas públicas, como en el caso del servicio militar o de retención de impuestos.

¹⁴ Ibidem, página 289.

Sin embargo, en la actualidad no existe uniformidad al respecto, ya que unos tratadistas les llaman funcionarios públicos, como el género, y de ellos identifican como especie a los empleados públicos, en tanto que para otros el género son los empleados públicos y la especie son los funcionarios.

No obstante la falta de uniformidad señalada, encontramos que principalmente se habla de cuatro notas características de los empleados públicos; su incorporación, la regularidad de su relación, su retribución y el sometimiento al Derecho Administrativo.

Así, podemos entender a la incorporación como el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que aun determinado individuo se le de investidura de director, gerente, secretario de Estado, etcétera, en el que se identifican dos fases: la designación y la toma de posesión.

El principio básico de la regularidad de la relación parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean

con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo.

Respecto de la retribución, se debe considerar que el desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente, por lo que se incluyen en el Presupuesto de Egresos, ya que en los casos en que las plazas no quedan en esta situación, o sus emolumentos se cubren conforme a las tarifas, no quedan incluidos en este concepto, al igual que cuando se trata de personas que por mandato constitucional desempeñan labores honoríficas, electorales o censales.

La regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia de Derecho Administrativo.

Con las reformas de 1982 al Título IV de la Constitución, se fijaron las bases para la regulación de la "relación de servicio" entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las sanciones por el

incumplimiento de sus obligaciones que afecten valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 Constitucional, "...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.

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado de la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

Este es el marco que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título IV de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, que marcan el establecimiento de la institución del "Servidor Público", por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones

específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

Con una clara distinción del régimen laboral frente al disciplinario, Gabriel Ortiz Reyes señala: "Estos deberes al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tienden al correcto desarrollo de estos últimos. Esta circunstancia finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de un orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal y de un contenido prestacional regido por el derecho laboral".

Conforme a lo expuesto, el estudio de la disciplina, como elemento fundamental de la relación jerárquica, debe realizarse a partir de las normas que regulan las responsabilidades administrativas y la facultad sancionadora, que son los temas básicos que comprende el Derecho Disciplinario, que al no haber sido completamente delimitado, en la actualidad se estudia como una parte del Derecho Administrativo.

3.2 REGIMEN LEGAL DE LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA.

Para definir trabajador de confianza tendremos que empezar por el vocablo trabajador, que significa toda persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, a cambio de un salario o estipendio.

Por otra parte, confianza en lo general, la entendemos como seguridad, fidelidad, honradez, ánimo y aliento para tareas; familiaridad en el trato.

De lo expuesto podemos definir al trabajador de confianza que presta sus servicios al Estado, como aquella persona que en razón de su cargo, presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

Los trabajadores de confianza presentan una problemática especial, dado su tratamiento diferencial; así advertimos que no tienen un horario fijo, por lo que normalmente trabajan mas horas que el resto del personal, aunque suelen llegar después del inicio normal de las labores; no tienen estabilidad en el empleo porque sólo están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en lo referente al salario y las prestaciones de seguridad social, pero para su despido se necesita justificar la causa; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias. Como ventaja primordial, se podría mencionar que su salario es mayor que el de los trabajadores de base.

El estudio de la función pública en nuestro país, afronta como problema modal a la amplia gama de regimenes aplicable a las relaciones jurídico laborales que privan entre el Estado y los servidores públicos; complejidad que en el plano de los hechos, refleja acentuados contrastes entre aquellos que prestan sus servicios en la realización de la función pública para el Estado, y acrecienta la distancia que, de por si, los separa de los trabajadores en general.

La legislación mexicana contempla disposiciones que regulan de manera específica ciertas relaciones laborales que se presentan dentro de los Poderes de la Unión; tal es el caso de los trabajadores de confianza, excluyéndolos del Régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º, y los reconoce sólo las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, su artículo 5º establece:

"Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, que desempeñe funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio de mando a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos subdirectores y jefes de departamento.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como al personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de Fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las áreas de auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tenga la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes y valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se le lleve a cabo.

h) Asesoría y consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o su equivalente en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o ayudantías.

j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de éste artículo.

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

1) Los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la imprenta y encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas".¹⁵

Por otra parte, el artículo 8º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece: "Quedan excluidos del régimen de ésta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º: los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; al personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior; al personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles y galeras y aquellos

que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

El hecho de que los trabajadores de confianza sean excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no quiere decir que no estén regulados por el derecho; lo que sucede es que su status es diferente: le son aplicables en primer término la Carta Magna, las condiciones generales de trabajo de su centro de adscripción, la Ley Federal del Trabajo, supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal del Trabajo, establece en el artículo 47:

“Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón:

I. Engañarlo el trabajador o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto o recomendado con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al trabajador capacidad, aptitudes o facultades de que carezca. Esta causa de rescisión dejará de tener efecto después de treinta días de prestar sus servicios el trabajador.

II. Incurrir el trabajador, durante sus labores, en faltas de probidad y en contra del patrón, sus familiares o del personal directivo o administrativo de la empresa o establecimiento, salvo que medie provocación o que obren en defensa propia.

¹⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Porrúa, México, 199, página 8.

III. Cometer el trabajador contra alguno de sus compañeros, cualquier de los actos enumerados en la fracción anterior, si como consecuencia de ellos se altera la disciplina del lugar en que se desempeñe el trabajo;

IV. Cometer el trabajador, fuera del servicio contra el patrón, sus familiares o personal directivo administrativo, alguno de los actos a que se refiere la fracción II, si son de naturaleza graves que hagan imposible el cumplimiento de la relación de trabajo;

V. Ocasionar el trabajador, intencionalmente, perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas, y demás objetos relacionados con el trabajo;

VI. Ocasionar el trabajador los perjuicios de que habla la fracción anterior siempre que sean graves, sin dolo, pero con negligencia tal, que ella sea la causa única del perjuicio;

VII. Comprometer el trabajador, por su imprudencia o descuido inexcusable, a seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentran en él;

VIII. Cometer el trabajador actos inmorales en el establecimiento o lugar de trabajo;

IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X. Tener el trabajador mas de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico".¹⁶

Si bien es cierto que la ley específica excluye a tales trabajadores de su régimen y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido su carencia de derecho a la estabilidad en el cargo como los trabajadores de base, también se ha declarado que su separación debe hacerse con base en la ley y justificadamente, es decir, una baja o despido injusto puede dar lugar al amparo a favor del trabajador.

IX. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa;

X. Tener el trabajador mas de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada;

XI. Desobedecer el trabajador al patrón o a sus representantes, sin causa justificada, siempre que se trate del trabajo contratado;

XII. Negarse el trabajador a adoptar las medidas preventivas o a seguir los procedimientos indicados para evitar accidentes o enfermedades;

XIII. Concurrir el trabajador a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner el hecho en conocimiento del patrón y presentar la prescripción suscrita por el médico".¹⁶

Si bien es cierto que la ley específica excluye a tales trabajadores de su régimen y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido su carencia de derecho a la estabilidad en el cargo como los trabajadores de base, también se ha declarado que su separación debe hacerse con base en la ley y justificadamente, es decir, una baja o despido injusto puede dar lugar al amparo a favor del trabajador.

Existe una pluralidad de regímenes que complica el estudio de la función pública en nuestro país, complicando su aplicación y generando además desigualdad entre los trabajadores en cuanto a los derechos que gozan, de acuerdo con el ordenamiento que regula la materia laboral en sus centros de trabajo.

3.3 REGIMEN LEGAL DE LOS EMPLEADOS DE BASE.

La legislación mexicana otorga a la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores un contenido laboral. Prueba de ello es que en nuestra Constitución Federal están ubicadas las bases fundamentales que la regulan, en el apartado "B" con que se adicionó en 1960, el artículo 123.

Aun cuando haya sido ubicada la función pública dentro del texto legal que norma la materia del derecho del trabajo, se observan marcadas diferencias con respecto a las disposiciones aplicables a la relación que se da entre los trabajadores en general, y sus patrones; ello en atención a que en este caso el empleador es el Estado, cuya finalidad social es totalmente diversa a la de los medios privados de producción, y no persigue el propósito de lucro que caracteriza a éstos.

Los derechos de esta relación, están constituidos por los derechos y las obligaciones señaladas en la propia Carta Magna y en sus leyes reglamentarias, a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión, que en términos generales se refieren a :

¹⁶ Ley Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 16ª edición, México 1984, página 47.

la calidad e intensidad del trabajo a desempeñar; la contraprestación devengada por el servidor público; las condiciones de seguridad e higiene bajo las que debe prestar el servicio; el régimen de seguridad social que les es aplicable; así como la jurisdicción a la que deberán sujetarse en caso de conflicto laboral (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, establece en su artículo 2º:

“Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio: En el Poder Legislativo las directivas de la Gran comisión de cada Cámara sumirán dicha relación”.

La función pública está definida, en términos generales, por ciertos caracteres que pueden ser compendiados en los conceptos siguientes:

a) La profesionalidad, la cual consiste en el hecho de que los individuos investidos como servidores públicos, hacen de la función pública, su actividad económica cotidiana.

b) La continuidad, que es la no interrupción requerida necesariamente para generar los derechos que le son propios a todo servidor público, por ejemplo la inamovilidad, después de seis meses de trabajo ininterrumpido, y el derecho a la jubilación, una vez cumplido los años de servicio necesarios.

c) La existencia de un contrato, en cuya virtud, una vez aceptado el nombramiento, tanto el Estado como el servidor público asumen una serie de derechos y obligaciones que son correlativos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 45 aclara que la suspensión temporal de los efectos del nombramiento, no implica cese del trabajador, ya que es únicamente una interrupción momentánea de la relación originada por:

- Enfermedad que sufra el trabajador, que signifique peligro para sus compañeros o para el público.
- Prisión preventiva, seguida de resolución absolutoria, o por arresto administrativo.
- Irregularidades en la gestión de trabajador que maneje fondos y valores o bienes, en tanto se efectúe la investigación respectiva.

El artículo 46 de la citada Ley, señala las causas por las que el nombramiento o la designación dejará de surtir sus efectos, sin responsabilidad para el Estado, en los siguientes supuestos:

1. Por renuncia, abandono de empleo o por repetida falta injustificada a las labores relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro la salud o la vida de las personas.

2. Por conclusión del término o de la obra previstos en el nombramiento.

3. Por fallecimiento del servidor público.
4. Por incapacidad permanente del trabajador, física o moral, que le impida el desempeño de su encargo.
5. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los siguientes casos:
 - a) Cuando el trabajador incurra en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de trabajo.
 - b) Cuando faltara por mas de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada
 - c) Por destruir intencionalmente obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - d) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviera conocimiento con motivo de su trabajo.
 - e) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - f) Por cometer con su imprudencia o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
 - g) Por no acatar reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
 - h) Por concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, de manera habitual.
 - i) Por incumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia donde labore.
 - j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

El mismo ordenamiento señala una serie de obligaciones que el servidor público de base está obligado a observar y que se encuentran señaladas en el artículo 44 y que a la letra señala:

I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI. Asistir puntualmente a sus labores.

VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII. Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación.

En el mismo ordenamiento se establece el procedimiento a seguir cuando se incurra en alguna irregularidad de las señaladas con anterioridad, a saber:

“ARTÍCULO 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V (del artículo 46), el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.”

Por todo lo anterior se pone de manifiesto la gran diversidad de disposiciones que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, creando confusiones y dificultades por la falta de uniformidad en su relación y diversas situaciones conforme a cada grupo, así como graves diferencias entre ellos, lo cual impide hablar de un solo régimen jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

3.4 OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por el sólo hecho de formar parte de la población de un Estado, los individuos quedan sujetos a él por diversos tipos de obligaciones. de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

carácter político, civil, administrativo, etcétera, las cuales condicionan su actuación.

Adicional a ese estado general de sujeción existe uno que se integra por una serie de obligaciones adicionales generadas por la condición particular de quienes participan en el ejercicio del poder del Estado, en virtud de un empleo, cargo o comisión en algún órgano público, al cual se le conoce como estado especial de sujeción.

Las obligaciones y además los derechos que produce ese estado especial de sujeción integran la relación de servicios, que conforme a la Teoría del Órgano "...se establece con la persona titular del órgano en cuanto sujeto individual, distinto del ente público y potencialmente enfrentado al mismo..."

Las obligaciones que integran esta relación tienen como fin la realización de la función pública: sin embargo, su contenido puede ser de diversa naturaleza, toda vez que cuando tienden fundamentalmente a la relación de la prestación material del servicio su contenido es de carácter laboral, en tanto que cuando se imponen con el propósito de conservar ciertos valores en el ejercicio de la función, independientemente del contenido prestacional de la relación, se trata de obligaciones disciplinarias.

Las afirmaciones anteriores permiten hacer un primer planteamiento: La asunción al empleo, cargo o comisión para el ejercicio de la función pública, genera en el individuo una serie de obligaciones para con el Estado, adicionales a las que tiene como miembro de la población, con un contenido prestacional a que se refiere el nombramiento, contrato o

designación, y un contenido disciplinario, relativo a la preservación de los valores que deben prevalecer en el ejercicio del poder del Estado.

De esta manera tenemos que la contratación o el nombramiento del servidor público como técnico auditor, secretaria, dibujante, jefe de departamento o Director General, y la aceptación del cargo, obligará al beneficiario a realizar una serie de actos materiales que son propios del puesto y cuyo desempeño estará sujeto a las normas laborales que lo regulan.

Por otra parte, su incorporación a la función pública obliga al particular a que además del exacto ejercicio de su función, ajuste a su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, por lo que, independientemente del contenido de sus obligaciones prestacionales, su actuación deberá realizarse apegada a una ética particular.

Valores de la función pública

De acuerdo con lo expuesto, el cumplimiento de las prestaciones materiales a que están obligados los trabajadores del Estado se rige por las normas de carácter laboral, con base en las cuales se califica su ejecución, en tanto que la valoración de su actuación como participantes del poder del Estado se califica en relación a principios éticos que integran la moral del ejercicio de la función pública.

En el sistema jurídico mexicano estos principios se encuentran plasmados en la Constitución Política, la cual, en sus artículos 109, fracción III y 113 establece que el desempeño de las funciones, empleos, cargos y

comisiones en el ejercicio de la función pública deberá realizarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Es conveniente comentar que en la iniciativa de reformas al Título IV de la Constitución Federal se plantearon como principios de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, y el Congreso Federal eliminó el de economía y cambió el de honestidad por honradez y el de eficacia por eficiencia.

Aunque el dictamen emitido por la Cámara de Senadores el 14 de Diciembre de 1982 no explica la razón de este cambio, pues solamente se manifiesta a favor de la vigencia de los cinco valores aprobados, debemos reconocer lo atinado de la modificación, ya que el valor economía sólo debe imputarse a los resultados de una gestión, no a la forma de su manifestación. Finalmente, el término honestidad resulta apropiado respecto del comportamiento de las personas en general, y no en una función particular, para el cual se aplica el de "honradez".

Sin embargo, la sola enunciación de estos valores no es suficiente para el establecimiento del status del servidor público, ya que como principios éticos estaría sujetos a la valoración de la autoridad administrativa, que subjetivamente determinaría, según su criterio, cuando una conducta los violara, faltando al principio de certeza jurídica que es indispensable en las relaciones públicas, por lo que la propia Constitución estableció en el artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones, a fin de salvaguardar esos valores, que a continuación analizaremos:

a) Legalidad

Independientemente del aspecto jurídico que implica este principio, su establecimiento para el ejercicio de la función pública rebasa el mandato contenido para los artículos 14 y 16 constitucionales que ordenan el estricto apego al mandato legal como garantía individual, ya que en este caso no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la ley, independientemente de su efecto en la esfera jurídica del gobernado, puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular queda establecida como un interés general.

“Por cuanto hace a la obligación de legalidad que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cabe señalar que élla además de una obligación viene a constituir un principio jurídico que deben observar todos los órganos del Estado en el ejercicio de sus actividades públicas, lo cual implica que su actuación debe hacerse de acuerdo con la ley, ya que las autoridades sólo pueden actuar de acuerdo con la autorización que la ley les otorgue.”¹⁷

Por tanto si la actuación de un servidor público lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción,

¹⁷ Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Octubre-Diciembre. 1990. página 72.

independientemente de que afecte o no en forma directa la esfera de derechos de algún particular.

b) Honradez

Este valor ha sido permanentemente exigido a quienes se encuentran en ejercicio del poder público, particularmente respecto del manejo de los recursos del Estado, ya que tradicionalmente se han encontrado manifestaciones contrarias a él que lesionan la confianza puesta en los funcionarios. Sin embargo su contenido va mas allá del aspecto económico, puesto que ella se impone como norma general de la conducta del servidor público, lo cual implica ajustar la actuación a principios morales que deben ser constantes en todo individuo.

c) Lealtad

La calidad del servidor público exige la entrega a la institución preservando y protegiendo los intereses públicos, que son los de la nación; independientemente de intereses particulares, de partidos, o de sectas se es leal con la institución pública, que tiene a su cargo el ejercicio del poder del Estado.

d) Imparcialidad

El ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, por lo que toda la actuación de los servidores públicos debe ser realizada sin preferencias personales.

Nuestra Constitución Política establece éste principio en diferentes disposiciones, como sus artículos 1, 12, 13, 134, por ejemplo, limitando privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

e) Eficiencia

Finalmente, se establece como principio la correcta utilización de los recursos del Estado, que son los del pueblo, evitando el desperdicio por su inadecuada aplicación, lo cual perjudicaría a la población.

Por tanto, todo servidor público en ejercicio de sus funciones deberá utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado y esmero, dedicándolos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, pues su desperdicio o desvío redundaría en perjuicio de la función pública.

En cumplimiento del mandato constitucional, el legislador ordinario estableció en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio, y señaló que su incumplimiento daría lugar a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece.

Cada una de las obligaciones de referencia están directamente relacionadas con los cinco valores fundamentales del servicio y señaló, que su

incumplimiento daría lugar a los procedimientos y sanciones que la propia ley establece.

Cada una de las obligaciones de referencia están directamente relacionadas con los cinco valores, sin que se pueda establecer que cada obligación corresponde sólo a uno de ellos, ya que entre los cinco existe una estrecha vinculación puesto que, por ejemplo, al faltar la lealtad en el ejercicio del servicio público se falta a la honradez, a la legalidad y a la eficiencia; o al violar la imparcialidad se estaría faltando a la legalidad, lealtad y honradez.

Responden fundamentalmente al valor de legalidad las obligaciones contenidas en las fracciones II, IX, XI, XII, XXI y XXII, considerado que en su esencia está en el cumplimiento de la función con apego a la ley, puesto que el enunciado fundamental es que la actuación del servidor público se cumpla de acuerdo con el mandato legal. Estas obligaciones son:

Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.

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

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

Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas.

Observar respecto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las ordenes que reciba.

Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de 15 días continuos o discontinuos en el año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras prestaciones cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servicios públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a las que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efectos se expidan.

La honradez como elemento básico se identifica en las fracciones III, VI, XV y XVI que tienden a que la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones fundamentalmente se ajusten a este valor:

Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos .

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

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien se trate tenga en el mercado originario, o cualquier donación empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o

comisión y que implique intereses en conflicto, esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

Por su otra parte, el valor de imparcialidad se identifica principalmente en las fracciones XIII y XVII, tendentes a evitar que en la actuación de los servidores públicos existan favoritismo hacia las personas con las que tengan vínculo significativo que los hagan pronunciarse a su favor.

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, limitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso que puedan derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

Finalmente, el valor de eficiencia se debiera significar en todas las enunciadas con anterioridad , pues independientemente del cargo empleo o comisión de cualquier servidor público, en teoría debiera de conducirse con dicho valor en el desempeño de sus funciones.

Al hablar de las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, las enumera de manera positiva, bajo el rubro de "obligaciones de los servidores públicos", lo que consideró esta mal usado el término, pues prácticamente todas las normas del derecho público imponen obligaciones a servidores públicos, de lo cual resultaría prácticamente imposible que todas esas obligaciones quedaran comprendidas en toda una ley. Sin embargo al aplicar sanciones administrativas se aluden a otros ordenamientos que muchas de las veces no encuadran en las ya citadas, provocando un abuso en la facultad discrecional de la autoridad- patrón .

Derivado de todo lo anterior es importante resaltar que encuadrar cada uno de los valores "jurídicamente tutelados" por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en aras del ejercicio de la función pública en beneficio de la sociedad, nos presenta un problema de ambigüedad, pues para poder sancionar a algún servidor público, se tendría que fundamentar y motivar en función de incumplimiento de sus obligaciones y que se dejó d salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia lo que considero se interpreta de manera subjetiva.

Capítulo 4

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

4.1 SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

La parte subjetiva del régimen disciplinario administrativo federal se encuentra previsto en el Título Cuarto de las Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 109- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones

incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionadas en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza....”¹⁸

“ARTÍCULO 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres

tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”¹⁹

“Artículo 114....La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”²⁰

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que en las dependencias y entidades de la administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier persona interesada pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, si es procedente el procedimiento disciplinario correspondiente.

La propia ley establece en el artículo 47 las obligaciones que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y sanciones que correspondan.

De acuerdo con el artículo 53 de la ley aludida, las sanciones administrativas disciplinarias consistirán en:

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Serie Jurídica, México, 1997, página 117.

¹⁹ Ibidem, página 117.

²⁰ Idem

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción Económica, e

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede e doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

No obstante que se señalen en la ley de la materia como sanciones las ya enumeradas, no hay que olvidar que éstas se deben aplicar de conformidad con la relación laboral aplicables al caso que corresponda, pues existen en otros ordenamientos jurídicos, específicamente en la legislación laboral procedimientos y causas específicas para suspender y dar por terminada la relación entre los trabajadores al servicio del estado y el gobierno.

SANCIÓN.

El derecho es un conjunto de normas que regulan de modo específico la conducta humana. El problema de la definición del derecho es el de establecer

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el carácter de esa especificidad. Algunos autores consideran que lo característico del derecho es el ser un conjunto de normas que tienen otros contenidos. Este sería un criterio material sobre el concepto de derecho, e implicaría la idea, que poco se comparte, de que hay una materia específica jurídica y que hay actos humanos que no pueden estar sujetos a regulación jurídica alguna. Para otros el derecho puede caracterizarse por el modo o manera como regula la conducta humana de modo bilateral o de modo coactivo; relacionada la segunda con el concepto de sanción.

Se basa en un concepto antiguo empírico sobre el ser humano y sus motivaciones. Aunque no ha sido exacto el experimento, es posible afirmar que la experiencia ha mostrado al hombre que puede controlarse la conducta de un individuo por medio de la amenaza de que se le infligirá un mal en caso de que realice una conducta no deseada. En muchas ocasiones la simple irritabilidad produce como reacción a una determinada conducta, otra dañina para el sujeto que realizó la primera. Es el principio de retribución reaccionar con un mal contra aquel que ha realizado un mal. Ojo por ojo y diente por diente, como se expresa en la Biblia.

Protágoras de Abdera fue el que logró una conceptualización del castigo y la sanción de que hasta la fecha no ha sido superada. Dice "Nadie castiga al delincuente con atención y por razón de lo que ha hecho – pues lo ocurrido no puede deshacerse – sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo.; y quien así piensa castiga para intimidación". La intimidación es la función del castigo.

John Austin afirma: " Una persona que está bajo un deber o que tienen un deber, está sujeto a un mal o a una molestia (que le será infligida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. En razón de esta responsabilidad o perjuicio por el mal eventual o condicional, existe la probabilidad de que no desobedezca; probabilidad que es mayor o menor según sea el mal mismo, así como también sea mayor o menor la probabilidad de incurrir en él por desobediencia. Se llama sanción al mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto. Se dice que el derecho u otro mandato está sancionado con ese mal."

De acuerdo con la Teoría General del Derecho, la sanción es "...la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado".

SANCIÓN ADMINISTRATIVA

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; las naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad, y restrictivas de otros derechos; la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley, tienen como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

Garrido Falla define a la sanción administrativa no como castigo, sino como "un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido"; y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello."²¹

Así podemos afirmar que el fin que se persigue con la imposición de sanciones es:

a).- Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.

b).- Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

c).- Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios como pueden ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativa de la libertad, y restrictivas de otros

²¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. UNAM. 2ª Edición. página 2871.

derechos; la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

Con base en los criterios expuestos, en materia de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción e la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya fue producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del Derecho Disciplinario.

Las sanciones administrativas aplicables por comisión de infracciones a la disciplina en el servicio públicos se clasifican de acuerdo con su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica. De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

Así tenemos que cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación funcional (de servicios), es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica de disciplinaria. En este sentido identificamos el contenido de los artículos 109, fracción III, y 113 constitucionales, que se refieren a los actos y omisiones de los servidores públicos que afecten el correcto ejercicio de la función pública.

Para una mayor precisión y delimitación del contenido y naturaleza de las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando

el género, se les podría identificar responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podremos particularizarlas como sanciones disciplinarias.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus propios elementos, contenido y fines.

En primer término, este tipo de sanciones sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación entre el sujeto pasivo de la sanción y el órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan en el ejercicio de la función pública.

APERCIBIMIENTO Y AMONESTACIÓN

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en su exposición de motivos no se indica el contenido del apercibimiento y de la amonestación, razón por lo cual ha dificultado saber en que consisten.

El apercibimiento y la amonestación se han establecido como correcciones disciplinarias en los ordenamientos jurídicos procesales, a las cuales se les ha identificado como palabras sinónimas. Sin embargo ambos conceptos en cuanto a su contenido y efectos son diferentes.

Así en el diccionario jurídico Omeba, el apercibimiento se conceptualiza como una prevención especial, en cuanto "... es una medida preventiva, que tienen por finalidad corregir una conducta o ilicitud y aun la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho." "...se acostumbra considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación y conjuntamente con la prevención."

La voz de apercibimiento posee en el lenguaje forense dos acepciones que se distinguen claramente. Significa, en primer lugar, la advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, de las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de ciertos actos u omisiones; en un segundo sentido es una sanción que los magistrados y los jueces pueden imponer a sus subordinados y también a quienes perturben o contraríen el normal desarrollo de las audiencias y demás actividades judiciales o falten de palabra o por escrito, al respeto y consideración debidos a la administración de la justicia.

La palabra amonestación, viene del latín *monco*, *admoneo*, *amonestar*, advertir, recordar algo a una persona.

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia, o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido; pero también en una

segunda perspectiva se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa.

La doctrina estima que la amonestación en su sentido de requisito de las sentencias condenatorias, debe considerarse como una medida de seguridad de carácter preventivo y de naturaleza accesoria respecto de la sanción principal, aplicándose tanto en el caso de los delitos intencionales como de los culposos.

De lo anterior se advierte que mientras el apercibimiento es una sanción que a manera de llamada de atención se impone a quien ha incurrido en una falta, con el efecto de conminarlo a que no vuelva a incurrir en irregularidades. Además que dicha sanción es accesoria de otra que se le halla impuesto por su conducta ilícita.

En cambio, la amonestación es una sanción, que, de igual manera, constituye una llamada de atención, a quien estuvo próximo a la realización de una conducta ilícita o a quien no se le pudo comprobar pero que se tienen la sospecha que la cometió, o con la finalidad de que procure evitar conductas que puedan llevarlo a incurrir en infracciones.

Sin embargo, tales diferencias se hacen de manera doctrinal, dado que a nivel jurisprudencial el Tribunal Fiscal de la Federación, así como los tribunales judiciales federales en materia de amparo, no han establecido criterio alguno que permita diferenciarlas.

Otro aspecto que es conveniente considerar de estas dos sanciones es que tanto la amonestación como el apercibimiento pueden ser públicos o privados, lo cual será determinado por quien castigue la infracción.

SUSPENSIÓN

La suspensión del empleo, cargo o comisión impuesta como sanción administrativa a los servidores públicos que se les ha demostrado su responsabilidad administrativa, debe diferenciarse de la suspensión del empleo, cargo o comisión que a manera de medida cautelar es impuesta al presunto responsable durante la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario.

La suspensión del empleo, cargo o comisión como sanción administrativa será aplicada por el superior jerárquico, tanto a los servidores de confianza como a los de base, conforme a lo establecido por el artículo 56 fracción I, de la Ley de Responsabilidades citada.

Pero en caso, de que dicho superior jerárquico no lo hiciera, tal facultad sancionadora corresponderá a la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en los términos de la fracción IV del precepto indicado. Lo cual también hará tratándose de infracciones graves, según lo establece el artículo 57.

Por otro lado, el artículo 57 párrafo segundo de la citada ley, señala que la contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el

incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

La imposición de este tipo de sanción provoca una serie de contradicciones, ya que en términos del segundo párrafo del artículo 75 de la ley referida y tratándose de los servidores públicos de base la suspensión " se sujetará a la ley correspondiente, y que tratándose de los servidores de base, se demandará dicha suspensión, según lo establece la fracción II del artículo 56 del ordenamiento de referencia, y por ello la aplicación de la suspensión debe hacerse a través de un juicio laboral.

DESTITUCIÓN DEL PUESTO

De las seis sanciones disciplinarias que prevé el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución provoca grandes controversias, particularmente porque considero que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo es la autoridad laboral; derivado de que la destitución es la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo.

Esta controversia se genera fundamentalmente por el texto de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que se establece que "... la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores

públicos, se demandará por el superior jerárquico..." y que "La Secretaría promoverá los procedimientos...demandando la destitución del servidores público responsable..." que por su redacción, al igual que en el caso de la sanción de suspensión, da lugar a considerar que la autoridad administrativa no puede imponer esta sanción en ejercicio de su facultad disciplinaria.

Al respecto, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, estará a cargo, en primer término, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades "... los que quedan facultados para imponer sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada, tales como : sanciones económica limitadas, el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses..." y que la Secretaría de la Contraloría es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas, y para aplicar las sanciones disciplinarias, que pueden llegar a la "...destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República.

INHABILITACIÓN

La sanción de inhabilitación entendida como el impedimento temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio

público se encuentra prevista en el título IV de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional se encuentra reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en los términos del artículo 53, cuando haya existido el elemento económico será de un año a diez años, si no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual del D.F., y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

La imposición de esta sanción presenta un problema semejante a las de suspensión y destitución ya que, en los términos de la fracción V del artículo 56 de la propia ley, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables sin precisar cuáles son esas leyes y cuáles los órganos correspondientes.

El problema fundamental se origina por la expresión de que la inhabilitación será aplicable por "resolución jurisdiccional", lo cual hace suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un Tribunal.

SANCIÓN ECONÓMICA

En los términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los servidores públicos "...deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se

refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de sanciones económicas tiene como presupuestos esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

Este es el principio que sigue la ley reglamentaria, en sus artículos 54, fracción VII y 55, aunque por la redacción del primer párrafo de este dispositivo da lugar a pensar en otras bases para imponer este tipo de sanción.

En efecto, al establecer esta disposición que “en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados...” hace suponer que estas sanciones pueden generarse por otras causas, lo cual resulta contrario al mandato constitucional de referencia.

Otro aspecto que es importante destacar es el establecimiento de una sanción económica fija en dos tantos, sin permitir una graduación de acuerdo con las circunstancias particulares en cada caso, que implica la individualización de la sanción, tal como lo dispone el artículo 54 y que ha sido reconocida por los tribunales y por la doctrina.

También encontramos otro problema que habrá de precisar: el artículo 21 de nuestra ley fundamental señala que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que compete a la

autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consisten en multa o arresto hasta por 36 horas; si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día; a mayor abundamiento, la redacción del artículo 22 Constitucional, párrafo segundo, dispone que el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 (responsabilidad de los servidores públicos) deberá llevarse a cabo por autoridad judicial. Sin embargo, el artículo 56, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades, apunta que como las sanciones económicas superiores al equivalente de 100 días de salario mínimo deben ser impuestas por la Secretaría de la Contraloría, sin establecer un límite superior, por ser ésta una dependencia del ejecutivo pienso que ello contraría lo señalado en los artículos 21 y 22 de la Constitución.

En efecto, si conforme a las diferentes fracciones del artículo 54 las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales en que se cometió la misma y las características personales del infractor, cuando la sanción económica tiene que imponerse necesariamente en dos tantos, no es posible cumplir con la individualización de la sanción, para su debida motivación.

4.1 TÉRMINO PARA SU PRESCRIPCIÓN

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer sanciones administrativas de conformidad con lo que establece el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que:

1.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal;

2.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 y

3.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

De conformidad con las disposiciones del Código Penal, por medio de la prescripción se extingue la acción penal y las sanciones. La prescripción es personal cuando corresponde exclusivamente a la persona del delincuente y para que opere bastará el sólo transcurso del tiempo que señale la Ley; en estas condiciones la prescripción produce su efecto aunque no la alegue como excepción el acusado; de ahí que los jueces deben aplicarla de oficio en todo caso, en cuanto tengan conocimiento de ella, sea cual cualquiera el estado que guarde el proceso.

Los términos para la prescripción son siempre continuos y se cuentan desde el día en que se haya cometido el ilícito, si fuere consumado, desde que cesó, si fuese continuo; o desde el día en que se hubiese realizado el último acto de ejecución.

La interrupción de la prescripción de las acciones tiene lugar cuando se practiquen actuaciones en averiguación del ilícito.

La prescripción de las sanciones, sólo se interrumpe aprehendiendo al reo, aunque la aprehensión se ejecute por un delito diverso.

La privación de derechos civiles y políticos prescribirá en veinte años, tomándose como base el término medio aritmético de las acciones.

En materia de trabajo la prescripción señala las siguientes reglas: Las acciones de trabajo prescriben en un año contado a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible; segunda prescriben en un mes las acciones de los patronos para despedir a los trabajadores para disciplinar sus faltas o para efectuar descuentos en su salario y las acciones de sus trabajadores para separarse de su trabajo; tercera prescriben en dos meses las acciones de los trabajadores que sean separados de su trabajo contados a partir de la fecha de su separación, y cuarta, prescriben en dos años las acciones de los trabajadores para reclamar el pago de indemnizaciones por riesgos de trabajo; las acciones de los beneficiarios de los trabajadores en caso de muerte de vida a un riesgo profesional, y las acciones para solicitar la ejecución de los laudos que pronuncia las juntas de conciliación y arbitraje.

4.2 IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA SU APLICACIÓN.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que a efecto de imponer las sanciones administrativas a que se refiere la misma, es común a la Secretaría de la Contraloría y a las contralorías internas para investigar, determinar responsabilidades y sancionar en su caso a los servidores públicos que hayan incurrido en una causa de responsabilidad administrativa.

Primeramente, haciéndole saber la queja, o denuncia, se citará al presunto responsable a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevará a cabo entre los cinco y quince días hábiles siguientes. A ella asistirá el servidor público por su o por medio de su defensor. Se pueden señalar nuevas audiencias si no se hubieren podido desahogar todas las cuestiones en esa primera.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para el efecto se designe; situación que se considera inconsistente, pues la contraloría interna en el caso que corresponda, pertenece también a la dependencia de la que se menciona.

Concluida la instrucción, se deberá dictar resolución imponiendo las sanciones que corresponda, dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondiente y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas , a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

De todo lo se levantará acta y se tomará razón en los libros de registro correspondientes que son dos: uno de procedimiento y otro de sanciones, uno de estos últimos será para inhabilitaciones.

En cualquier momento del procedimiento se puede suspender temporalmente al servidor público presunto responsable, así como

levantar la suspensión; pero si finalmente no resultare responsable será restituido en su empleo y cubierto el salario que dejó de percibir.

Para suspender a un servidor público designado por el Presidente de la República se requerirá la autorización de éste, así como del organismo legislativo que lo ratificó, si fuera el caso.

Para el caso de allanamiento del servidor público a la pretensión de responsabilidad administrativa, se dictará resolución de inmediato, imponiendo dos tercios de la sanción económica aplicable y se dejará a salvo cantidad suficiente para cubrir daños y perjuicios así como la restitución del bien mal habido; por lo que respecta a la suspensión, separación o inhabilitación, éstas se dejan a juicio de la autoridad que la aplica.

Es importante señalar que el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades establece que para imponer las sanciones administrativas, se deberán tomar en cuenta:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad en el servicio:

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y

VII.- el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.”

Sin embargo no obstante señalar que dichos elementos influirán para determinar la sanción que se imponga, deja una gran puerta abierta para un abuso en la facultad discrecional de la autoridad administrativa, pues no se señala si dichos elementos se usarán para atenuar las sanciones o para atenuarlas.

La Ley Federal de Responsabilidades es omisa a la legislación supletoria aplicable en materia de responsabilidades administrativas, lo cual es importante ya que dicha ley es muy parca en materia procedimental.

En efecto, el artículo 14 Constitucional, establece en su primer párrafo: “... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las

formalidades esenciales del procedimientos y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”²¹

La garantía consagrada en el citado artículo se refiere para el caso específico a las formalidades esenciales del procedimiento. El concepto de juicio en que estriba el elemento central de la garantía específica de que se trata, se manifiesta o traduce en un procedimiento en el que se realice la función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto.

Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente o por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado.

Por otro lado, la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad condicionado estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento civil, administrativo o del trabajo, establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tal decisión se ciña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma.

En este orden de ideas podría incurrir en violación a la citada garantía, pues el ordenamiento legal en estudio deja al arbitrio de la

²¹ Serie Jurídica, ob en, página 9.

autoridad encargada de aplicarla un abuso del ejercicio de la facultad discrecional en menoscabo no sólo del servidor público al que se le imponga una sanción administrativa, sino en perjuicio de la administración pública como ente encargado de ejercer la función pública.

El procedimiento administrativo disciplinario debe desarrollarse con absoluto respeto de los principios inherentes al "debido proceso legal". Los derechos esenciales o garantías individuales de los servidores públicos están también garantizados en nuestra Carta Magna, la violación de tal índole susceptible de invalidar todo lo actuado.

4.4. AUTORIDADES COMPETENTES PARA SANCIONAR

La facultad disciplinaria es un poder que tienen el superior jerárquico para sancionar las conductas de la función pública. Se trata de sanciones en el ámbito de la Administración.

El ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas es una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, industriales, comerciales, lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicios, y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.

En una primera aproximación a este tipo de relaciones, podríamos ubicarnos en el hecho de que en ambos casos, laboral y administrativo, el objeto de la relación es la prestación de servicios, el desempeño del trabajo de cualquier tipo, por lo que fácilmente podemos encuadrar estas relaciones en el marco normativo del Derecho Laboral en general. Sin embargo, los puntos de partida de esta rama del Derecho son diferentes cuando el "patrón" es el Estado, ya que el objeto de la relación es el ejercicio del poder público, lo que excluye el principio del equilibrio entre el capital y el trabajo que informa la esencia del Derecho Laboral.

Es incuestionable que el trabajador del Estado, en términos generales, tiene como propósito "alquilar su fuerza de trabajo", independientemente de su participación en el ejercicio del poder del Estado, ya que para el trabajador su actividad representa un medio de subsistencia y la aplicación de su potencial laboral, pero ello no puede excluir el hecho de que esa actuación va a ayudar a expresar la voluntad del Estado, por lo que difiere esencialmente de cualquier otra actividad laboral.

Por otra parte, la relación con el Estado, y la manifestación de su voluntad, puede presentar características diferentes, ya que la actividad de un empleado que expresa la voluntad del Estado, tiene un contenido y una trascendencia diferentes a la de aquel cuya actividad es solamente de trámite o de apoyo en los procesos de decisión.

De igual manera, la actividad de los trabajadores es muy diferente cuando la naturaleza del trabajo se refiere al ejercicio del poder público, o dicho de otra manera, cuando se trata de "funciones oficiales", que en

los casos en que comprende actividades industriales o comerciales que el Estado ha asumido de acuerdo a la concepción del Estado social del Derecho que vivimos en la actualidad.

Estas características han provocado la necesidad de expedir diferentes ordenamientos jurídicos para cada grupo de trabajadores, creando regímenes diferentes, lo cual ha impedido la estructuración de un Derecho Laboral Burocrático uniforme, además de dar lugar a diversos procedimientos y órganos procesales para la solución de los conflictos que generan estas relaciones con el Estado.

La existencia de los regímenes laboral y administrativo en materia disciplinaria, ha generado dificultades de comprensión, toda vez que la regulación laboral incluye, por naturaleza propia, la facultad de corregir a los trabajadores a favor del patrón, por lo que se pretende excluir de la materia administrativa todo el aspecto disciplinario, para concluir que sólo las normas que rigen la relación prestacional (contrato, contrato ley, código Civil, Reglamento de las condiciones generales de trabajo, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), pueden establecer aspectos disciplinarios.

Esta argumentación se fundamenta en que las relaciones laborales son producto de la voluntad de las partes, por lo que los aspectos en que se desarrollan las relaciones prestacionales deben ser convenidas por ellas, estableciendo recíprocamente las condiciones de la prestación, lo cual se va a realizar, de tal manera que las partes (trabajadores y

patrones) deben someter sus controversias laborales a la decisión de un tercero que determine la legalidad de su actuación.

Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que el ejercicio de la función pública, necesariamente realizada por individuos, responde a intereses superiores, de carácter público, lo cual origina que el Estado, como titular de ese poder, vigile que su desempeño responda a los intereses e la colectividad; no a un sector de la población, y que se realice de acuerdo con los valores fundamentales que la constitución previene; no solo se trata de que realicen operaciones materiales para las cuales se contrató o se nombró al servidor público, sino que, además, su actuación se ajuste a los lineamientos fijados en interés e la colectividad, por lo que se establece un poder disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conducta que la ley impone, independientemente del cumplimiento de los objetivos materiales de la prestación laboral.

De lo anterior se desprende la necesidad de diferenciar las obligaciones que nacen por acuerdo de voluntades, de aquéllas impuestas directamente por el legislador, independientemente del origen del empleo, lo cual nos permite identificar que el régimen disciplinario en la función pública nace directamente de la ley en razón de los valores que tutela.

La imposición de las sanciones disciplinarias es una facultad inherente al superior jerárquico, toda vez que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente para cumplir con las tareas que le son asignadas, ya que resultaría ilógico que

a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.

En este sentido, Santi Romano manifiesta "El poder disciplinario es un derecho público subjetivo del Estado o de un ente autárquico, sea esté territorial como la comunidad o la provincia, o simplemente institucional. El acto a que hacemos referencia es un acto de imperio, en el cual se manifiesta la soberanía estatal, no importa si se ejerce por medio de órganos directos o indirectos. La persona contra la cual se manifiesta entra por tal razón en el estado de sujeción."

En este orden de ideas, se puede señalar que las facultades del superior para imponer determinadas sanciones ha dado origen a diversas controversias; a saber, la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, como sanción administrativa, en cuanto que el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de los Servidores Públicos, establece:

"...se demandará por el superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas"; o bien que cuando no la imponga el superior jerárquico, se demandará por la Secretaría de la Contraloría, según lo prevé la fracción IV del artículo 56 de dicho ordenamiento.

En consecuencia, se deduce o interpreta que la autoridad administrativa carece de facultades para destituir sin la calificación de los tribunales laborales, en virtud de que están de por medio de los derechos laborales de los trabajadores, y que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias (Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

el Estado), no pueden entonces ser desconocidos los derechos de los trabajadores, pues los efectos es el de la terminación de la relación laboral, incurriendo inclusive en la violación de las garantías de legalidad y de molestia consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues se le estaría privando de un derecho sin tener facultad para ello.

La inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, se aplicará al servidor público que haya obtenido beneficios económicos o haya causado daños o perjuicios.

La imposición de esta sanción presenta una problemática idéntica o semejante a las de suspensión y destitución, ya que en los términos de la fracción V del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables.

Así considerado y toda vez que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado en beneficio que otorgan las garantías de audiencia y seguridad jurídica, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y si en la especie no se deja claramente la facultad a las autoridades administrativas de imponer tales sanciones, se infringen claramente los derechos de los servidores públicos con la imposiciones de dichas sanciones.

De esta forma, para evitar confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, "la resolución firme

de autoridad administrativa", en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

El problema total tiene su origen en las expresiones contenidas en el precepto citado, que señala que la inhabilitación se hará por "resolución jurisdiccional" según las leyes aplicables, lo que implicaría que dicha facultad esta a cargo de un juez o un tribunal.

Ahora bien, se han citado algunos autores que se refieren a la función pública, a sus servidores y sus responsabilidades, se ha intentado hacer un análisis comparativo de los ordenamientos que regulan las relaciones entre los servidores y el Estado, se ha citado doctrina, señalado algunas tesis jurisprudenciales y se ha emitido un punto de vista particular, sin embargo a que conclusión podemos llegar. que se deroguen artículos, que se modifique su redacción, que exista congruencia entre las legislaciones con los que se debe tachar a los malos funcionarios y demás; pero esto no termina ahí, es necesario reflexionar con gran objetividad y plena conciencia, si con las últimas reformas sobre la materia se ha reducido la corrupción, eje central de la "renovación moral", reflexionar si con las modificaciones necesarias o con el incremento de las sanciones se eliminará este mal social.

Es necesario hacer un alto en el camino para reconocer que para la renovación se necesita más que una adecuada, moderna y coercitiva legislación.

Reconocer que para tener una buena cosecha hay que sembrar con calidad, formar personas con valores, trabajar con nuestros jóvenes para formarlos en los valores de lealtad, honradez, imparcialidad, legalidad y eficiencia, que estos sean una actitud de vida y no letras impresas en una ley que con el paso del tiempo van a olvidar.

4.5 JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS, COMPUTO PARA EMPEZAR A CONTAR LA. (ESTA TESIS MODIFICA LA MARCADA CON EL NUMERO 769 (OCTAVA EPOCA), CUYO RUBRO ES: PRESCRIPCIÓN PARA SANCIONAR A FUNCIONARIOS, NO CORRE TÉRMINO PARA LA INSTITUCIÓN, MIENTRAS ÉSTA NO TENGA CONOCIMIENTO DE LA CONDUCTA SANCIONABLE).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 78. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el término para contar la prescripción se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, contando en cada caso el término de tres meses o tres años; siendo irrelevante el momento en que las autoridades

tengan conocimiento de tales irregularidades, pues el citado precepto no establece tal condición para que se dé el supuesto.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El artículo 73 de la ley citada, en lo conducente, establece que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación; la resolución que se dicte en el recurso de revocación será impugnante ante el Tribunal Fiscal de la Federación. De lo anterior se desprende que, para agotar el principio de definitividad, se debe interponer el recurso o medio de defensa ordinario, sin que esto signifique que el optar entre uno u otro, exima de promover el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, elegir entre interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el tribunal cualquier resolución administrativa, pues la opción estriba en la alternativa de impugnar las resoluciones administrativas vía recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero siempre deberá agotarse el último recurso establecido en la ley de la materia.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

RECURSO DE REVOCACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En los términos de los artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el recurso de revocación puede hacerse valer para impugnar resoluciones sancionatorias emitidas tanto por el superior jerárquico (titular de la dependencia correspondiente o coordinador de sector), como por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En ambos supuestos se previenen diversas modalidades: que el recurso que se interpone en contra de actos del superior jerárquico, debe agotarse ante dicho superior y previamente a la promoción del juicio de nulidad del que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación. En cambio, el recurso que se interpone en contra de las resoluciones sancionatorias emitidas por la Secretaría, debe tramitarse ante ésta y tiene la naturaleza de ser optativo, ya que el administrado no está obligado a su agotamiento, sino que puede acudir directamente a demandar la nulidad del acto administrativo de que se trate ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pero de estas diferencias no puede inferirse válidamente que también el plazo para la interposición del multicitado recurso sea distinto: quince días en tratándose de la procedencia en contra de actos dictados por el superior jerárquico y por lo que se refiere a los recursos interpuestos en contra de resoluciones dictadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuarenta y cinco días, o sea él se determina para el juicio de nulidad, toda vez que ni por analogía ni por

mayoría de razón es posible sostener ese argumento, en atención a que todos los elementos esenciales y secundarios de los recursos deben estar establecidos en la ley que los rige y siendo el plazo un requisito secundario, si la ley que crea el recurso no lo determina, puede interponerse en cualquier tiempo, pero no aplicarse por analogía un término contemplado para un diverso recurso, de otra ley; Por otra parte, es también incorrecta la interpretación que el quejoso hace en cuanto a que el término a que alude el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es un elemento del recurso al que hace referencia el diverso numeral 73 del mismo ordenamiento, ya que son se trata de dos recursos distintos, sino de uno solo, si bien con distintas modalidades. Esta conclusión tiene apoyo en la interpretación de los preceptos de que se trata, tanto desde el punto de vista gramatical, como sistemático. En efecto: en el artículo 71 se establece la procedencia del recurso de revocación y se dispone que debe interponerse dentro de un plazo de quince días; en el artículo 73 a su vez se dispone que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o promover el juicio de nulidad. El modificador determinado "el", hace referencia al sustantivo "recurso" en un sentido de ser un recurso consabido, del que se ha tratado antes, que no puede ser otro que el recurso que se menciona en el artículo 71, que es en el que se previene el plazo de quince días. Robustece esta conclusión el hecho de que ni en el artículo 73 ni en ningún otro precepto de ese Capítulo II, Título Tercero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece un trámite o procedimiento distinto al que se previene, tanto en el artículo 71, como en el artículo 72 (que contempla las formalidades para la suspensión de la ejecución del acto combatido, para la resolución del recurso de revocación). En estas condiciones, de aceptarse la

interpretación del quejoso meramente literal, pues no atiende en forma alguna al contexto del artículo 73 resultaría que el legislador no previno ningún procedimiento ni requisito alguno para la procedencia del recurso en contra de actos de la Contraloría, así como que tampoco hizo referencia a la suspensión del acto reclamado, es decir, se trataría de un recurso sin procedimiento ni requisitos de procedencia. Los recursos a que se refieren los artículos 71 y 73 de la ley de la materia, si bien proceden en contra de actos de autoridades distintas, sin embargo los elementos esenciales (su establecimiento en ley y la existencia de un acto administrativo) y secundarios (término, periodo probatorio, momento en que empieza a correr el término, requisitos para la suspensión, etc.), son comunes, ya que la distinción en cuanto a su procedencia ante el superior jerárquico o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, únicamente obedece a que ambos órganos tienen competencia para aplicar sanciones administrativas: por regla general, el superior jerárquico y en casos especiales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según se establece en los artículos 3º, y 49 a 50. Luego entonces, debe considerarse que en los artículos 71 y 72 de la ley de la materia se establece la regla general de procedencia del multicitado recurso de revocación y en el 73 un caso especial, razón por la cual el legislador sólo establece los requisitos de procedibilidad de dicho recurso en los artículos 71 y 72 y en el 73 solo alude a las modalidades especiales de referencia, debiéndose entender por consiguiente que el plazo y los demás requisitos esenciales y secundarios son comunes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

REVOCACIÓN, EL ARTICULO 74 FRACCION I, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE PUEBLA, QUE ORDENA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO SIN PREVIO REQUERIMIENTO PARA SU REGULARIZACIÓN, VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA, DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMATICA RESPECTIVA.

Esta Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, ha establecido en la jurisprudencia 25/96 que las leyes, como la impugnada, que no establecen la prevención al impugnante para que regularice su recurso y, en cambio, prevén una sanción desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado por el hecho de no acompañar alguno de los documentos que precisa, como es la de tener no presentada la revocación, resultan inconstitucionales. Así, el precepto citado, al no contener prevención al recurrente para que regularice su recurso de revocación y prever su desechamiento de plano por no acompañar copia de la resolución impugnada y constancia de la notificación de la misma, infringe la garantía de audiencia, porque tal disposición se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la ilegalidad argumentada, lo que resulta inconstitucional.

SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO, ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTAN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 56, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. "la

destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del

destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE EN CUMPLIMIENTO DE SANCIÓN POR FALTAS ADMINISTRATIVAS FUNDADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Para cesar a un trabajador al servicio del Estado por haber sido sancionado con la destitución del puesto, por faltas administrativas en términos del artículo 53, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario que el superior jerárquico del

trabajador demande la autorización del cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa del diverso artículo 56 de aquella ley.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DEL TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESTITUCIÓN DE LOS, DEBE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y NO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente". De los transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, esto es, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios, con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada Ley, según lo dispone el

artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y 1° de la Ley preindicada.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO
CIRCUITO

CONCLUSIONES

1.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 47 al señalar las obligaciones lo hace de manera positiva, sin embargo la diversidad de normas de Derecho Público establecen de una u otra manera obligaciones, por lo que se sugiere calificarlas como causas de responsabilidad administrativa.

2.- El artículo 14 de la Constitución Federal, establece que "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...", por lo tanto se considera que las sanciones impuestas a través de la Ley Federal de Responsabilidades vulnera la garantía consagrada en el artículo en cita, al no existir un tribunal expedito para ello.

3.- Las 22 fracciones que integran el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, han sido redactadas en forma vaga y genérica lo que propicia que las autoridades encargadas de aplicarlas abusen de las facultades discrecionales para sancionar.

4.- Los temas de excusas e impedimentos contenidos en las fracciones XIII y XIV, están redactadas de forma imprecisa, por lo que se considera se debiera remitir a las normas que sobre el particular se establecen en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.- El artículo 54 de la multicitada Ley, señala los elementos que deben tomarse en cuenta al imponer las sanciones administrativas; y no se señala si dichos elementos se tomarán en cuenta para agravarlas o atenuarlas.

6.- Las Autoridades administrativas no pueden suspender, destituir ni inhabilitar a los trabajadores de base, esto se regulará de conformidad a lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

7.- Es necesario determinar quien es la autoridad facultada para imponer las sanciones administrativas, pues en el artículo 56 de la Ley señala que es el Superior Jerárquico y en el 57 segundo párrafo se refiere a la contraloría interna.

8.- Se considera violatoria la sanción económica a que se refiere la Ley, pues ésta contraviene lo dispuesto por los artículos 21 y 22 de Nuestra Carta Magna.

9.- El artículo 1º Constitucional establece que todo individuo gozará de las garantías que establece esta Constitución, es decir, entraña la garantía inalienable de igualdad ante la ley y la normatividad relacionada con los servidores públicos hace una franca diferencia entre los servidores públicos, principalmente entre los de base y de confianza, sin permitir que los segundos agoten el principio de definitividad al imponer las sanciones en forma inmediata, vulnerando la garantía citada.

10.- Por último, es de gran trascendencia observar que la libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien, que el espíritu del legislador fue el de prevenir y sancionar la corrupción, sin embargo, no bastan leyes para evitarla, frenarla y hasta terminar con ella, se hace necesario y prudente, crear bases sólidas para que tomemos conciencia de nuestro destino tanto como personas como nación, fomentar en el núcleo de la sociedad valores de respeto, eficiencia, calidad y don de servicio para que las futuras generaciones tengan arraigados esos valores como actitud de vida; no olvidemos que " aquel que no aprende del pasado esta condenado a repetirlo."

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel

TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

12ª Edición

Editorial Porrúa, México 1995

1048 páginas.

Báez Martínez Roberto

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2ª Edición

Editorial Trillas

México, 1997

402 páginas

Barragán José, Bonsten Alvaro

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Editorial Porrúa

México 1990

370 páginas

Burgoa Orihuela Ignacio

LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Editorial Porrúa

México 1983

744 páginas.

Calderón Gonzalo Armenta

EVOLUCIÓN DE LAS LEY DE RESPONSABILIDADES

Instituto Nacional de Administración Pública

México 1984

285 páginas.

Delgadillo Gutiérrez Luis H.

DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Instituto Nacional de la Administración Pública

México, 1992
350 páginas.

Fraga Gabino
DERECHO ADMINISTRATIVO
33ª Edición
Editorial Porrúa
México 1994
506 páginas.

Gómez González Fernando flores
NOCIONES DE DERECHO POSITIVO MEXICANO
19ª Edición
Editorial Porrúa
México, 1986
349 páginas.

Martínez Morales Rafael I.
DERECHO ADMINISTRATIVO
4ª Edición
Editorial Oxford
México 1991
320 páginas.

García Maynez
INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO
12ª Edición
Editorial Porrúa
México, 1996
785 páginas.

Martínez morales Rafael
DERECHO ADMINISTRATIVO
Colección Textos Jurídicos Universitarios
Editorial Harla
México, 1991
368 páginas.

Miguel M. Mavienhofl
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
3ª Edición
Librería Jurídica
Buenos aires 1967
982 páginas.

Pérez Nieto Leonel
**REFORMAS CONSTITUCIONALES DE LA RENOVACIÓN
NACIONAL**
Editorial Porrúa
México, 1983
315 páginas.

Preciado Hernández Rafael
LECCIONES DE FILOSOFIA DEL DERECHO
2ª Edición
Universidad Nacional Autónoma de México
México, 1984
313 páginas.

Tena Ramírez Felipe
DERECHO CONSTITUCIONAL
33ª Edición
Editorial Porrúa
México, 2000
653 páginas

Olivera Toro Jorge
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO
3ª Edición
Editorial Porrúa
México 1982
532 páginas.

Sánchez Gómez Narciso
PRIMER CURSO DE ADMINISTRACIÓN
Editorial Porrúa
México, 1998
506 páginas.

155

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

Editorial Porrúa
México 1999

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS Y JURISPRUDENCIA**

Editorial Sista
México, 2000.